

UNIVERSITÉ DE LYON. — FACULTÉ DE DROIT

É T U D E

SUR

LA NATIONALISATION

DES CHEMINS DE FER SUISSES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

ÈS-SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

PAR

LOUIS RAYNAUD

CHANCELIER DU CONSULAT DE FRANCE A PRAGUE

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1901



Digitized by the Internet Archive
in 2026

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

UNIVERSITÉ DE LYON. — FACULTÉ DE DROIT

MM.

- CAILLEMER, O. ✱, C. ✱, I. ✱, Doyen, professeur de Droit civil,
correspondant de l'Institut.
- MABIRE, ✱, I. ✱, professeur honoraire.
- THALLER, I. ✱, professeur honoraire.
- GARRAUD, I. ✱, professeur de Droit criminel.
- APPLETON (Charles), I. ✱, professeur de Droit romain.
- FLURER, I. ✱, professeur de Droit civil, assesseur du Doyen.
- ROUGIER, ✱, I. ✱, professeur d'Économie politique.
- AUDIBERT, I. ✱, professeur honoraire.
- COHENDY, ✱, I. ✱, professeur de Droit commercial.
- PIC, A. ✱, professeur de Droit international public.
- BARTIN, I. ✱, professeur de Droit civil.
- SOUCHON, A. ✱, professeur d'Histoire des Doctrines économiques.
- APPLETON (Jean), A. ✱, professeur de Droit administratif.
- LAMBERT, professeur d'Histoire du Droit.
- BOUVIER, professeur-adjoint, chargé des cours de Science et de
Législation financières.
- LAMEIRE, agrégé, chargé du cours d'Histoire du Droit public.
- JOSSEMAND, agrégé, chargé du cours de Procédure civile.
- BROUILHET, agrégé, chargé du cours d'Histoire des Doctrines éco-
nomiques.
- HUVELIN, agrégé, chargé du cours de Droit romain.
- BECQ, A. ✱, secrétaire.
-

JURY DE LA THÈSE

Président : M. PIC, professeur.

Suffragants : { MM. BOUVIER, professeur-adjoint.
BROUILHET, agrégé.

UNIVERSITÉ DE LYON. — FACULTÉ DE DROIT

É T U D E

SUR

LA NATIONALISATION

DES CHEMINS DE FER SUISSES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

ÈS-SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

PAR

LOUIS RAYNAUD

CHANCELIER DU CONSULAT DE FRANCE A PRAGUE



PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1901

A

M. CLÉMENT COLSON

INGÉNIEUR EN CHEF DES PONTS-ET-CHAUSSÉES

CONSEILLER D'ÉTAT

INDEX BIBLIOGRAPHIQUE

La question des chemins de fer préoccupant partout à un haut degré l'opinion publique, nous avons jugé utile de réunir dans un *Index* les travaux les plus marquants qui, dans les principaux pays d'Europe et dans ces derniers temps, ont paru sur la matière. Nous pensons faciliter ainsi les recherches à ceux qui désireront approfondir le problème si complexe du régime à appliquer aux transports par voie ferrée. — Il sera distingué, dans cet index, les ouvrages traitant de l'histoire des chemins de fer, ceux traitant de la politique des chemins de fer, enfin ceux traitant de la tarification.

ALLEMAGNE.

1^o *Histoire des chemins de fer.*

- Blühm J. G.** — Fünfzig Jahre Eisenbahnen in Preussen. Berlin, 1888.
Cohn G. — Die Anfänge des deutschen Eisenbahnwesens. Zeits. f. d. g. Stw. 1891.
Fraas O. — Württembergseisenbahnen, Stuttgart, 1880.
Geyer Ph. — Kosten und Leistungen der staatl. und privaten Eisenbahnverwaltungen in Preussen; Jahrb. f. Gesetzg. N. F. II.
Indicator. — Die Entwicklung unserer Staatseisenbahnen. Berlin, 1891.
Krause. — Fried. List und die ersten Eisenbahnen Deutschlands. Leipzig, 1887.
Mayer A. V. — Geschichte und Geographie der deutschen Eisenbahnen. Berlin, 1890.
Riegels. — Verkehrsgeschichte der deutschen Eisenbahnen. Elberfeld, 1889.
Ulbricht. — Geschichte der kön. sächsischen Staatsbahnen. Dresden, 1889.

2^o *Politique des chemins de fer.*

- Becker C.** — Der nächste Krieg und die deutschen Eisenbahnverwaltungen, Hannover, 1893.

- Bohmert V.** — Enquête über die Reichseisenbahnfrage. Leipzig, 1876.
- Cohn G.** — Railway Policy of Prussia : *the Journal of Political Economy*, vol. I, n° 2.
- Die Eisenbahnen und der Staat. Stuttgart, 1882.
- Engel E.** — Eisenbahnreform, Iena, 1888.
- Held A.** — Der Uebergang der deutschen Bahnen an das Reich, Land. Jahrb. von Nathusius, Bd. V. 1876.
- Krönig F.** — Die Verwaltung der preuss. Staatseisenbahnen, Breslau, 1892.
- Leyen A.** — Die Durchführung des Staatsbahnsystems in Preussen, Jahrb. f. Gesetzg. N. F. VII.
- Marcus.** — Gegen die Verstaatlichung der preuss. Privatbahnen. Berlin, 1879.
- Perrot F.** — Die deutschen Eisenbahnen. Rostock, 1871.
- Pesch.** — Organisation der Staatseisenbahnverwaltung, Berlin. 1886.
- Richter E.** — Die falsche Eisenbahnpolitik des Fürsten Bismark, Berlin, 1878.
- Rickert D.** — Die Entwicklung unseres Eisenbahnwesens. Berlin, 1880.
- Simson.** — Preussens Eisenbahnreform, eine Abhilfe des Pauperismus. Cracovie, 1894.
- Schramm.** — Grundzüge deutscher Eisenbahnpolitik. Dresden, 1877.
- Schreiber.** — Staatsbahnen oder Privatbahnen, *Archiv f. Eisenbahnwesen*, 1886.
- Wagner A.** — Ueber die Verstaatlichung der Eisenbahnen. Berlin, 1883.
- Wehrmann O.** — Die baierischen Staatseisenbahnen. München, 1893.

3° Tarification.

- Bergmann G.** — Enquête sur un système de tarifs uniformes à introduire sur les chemins de fer allemands. Berlin, 1876.
- Bräsicke H.** — Die Reform der Eisenbahngütertariife. Berlin, 1890.
- Engel E.** — Der Zonentarif, Iena, 1891.
- Friedberg.** — Die Wirkung der Staffeltariife für Getreide, Jahrb. f. N. Oekon. N. F. VI.
- Lehmann. E.** — Erläuterungen zum deutschen Eisenbahngütertarif, Wiesbaden, 1889.
- Lehr J.** — Eisenbahntarifwesen und Eisenbahnmonopol. Berlin, 1874.

- Nasse E.** — Zur Frage der Tarifierhöhung auf den preuss. Eisenbahnen, Jahrb. f. N. Ökon. XXII.
- Schoeller C.** — Erörterungen über die Gütertarife in Preussen. Breslau, 1890.
- Scholtz.** — Der allgemeine deutsche Eisenbahngütertarif nach Taxquadrat. Berlin, 1879.
- Schübler.** — Ueber Selbstkosten und Tarifbildung der Eisenbahnen. Stuttgart, 1879.
- Schwabe.** — Ueber die Ermässigung der Gütertarife auf den preuss. Staatsbahnen. Berlin, 1889.
- Scheffler.** — Transportkosten und Tarife der Eisenbahnen. Wiesbaden, 1860.

ANGLETERRE

1^o Histoire des chemins de fer.

- Acworth W. M.** — The Railways of England. London, 1890.
- Francis J. A.** — History of the english Railways, London.
- Klocke C.** — Eisenbahnen in England, Stettin.
- Jevons S.** — The Railway and the State. London, 1874.

2^o Politique des chemins de fer.

- Cohn G.** — Untersuchungen über die englische Eisenbahnpolitik. Leipzig, 1875.
- Fisher.** — Railways accounts and finances. London, 1891.
- Hole J.** — State Railways. London, 1894.
- Madlean.** — The british Railwaysystem, London 1883.
- Parsloe J.** — The Railwayproblem. London, 1886.
- Stiekney.** — Railwayproblem. London, 1891.

3^o Tarification.

- Acworth W. M.** — The Railways and the Traders. London, 1891.
- Gomel C.** — Les droits de l'Etat sur les tarifs de chemins de fer en Angleterre et aux Etats-Unis. Paris, 1891.
- Grierson.** — Railway Rates. London, 1886.
- Magne A.** — Les tarifs anglais et l'Act de 1888, *Journal des Économistes*, 1893.

AUTRICHE-HONGRIE.

1° *Histoire des chemins de fer.*

- Brennerbahn.** — Die, in ihren Beziehungen zum Lande Tirol. Innsbrück, 1892.
- Büchelen C.** — Zur Tauernbahnfrage. Salzburg, 1892.
- Hellenbach L.** — Die öffentliche Meinung und die Nordbahnfrage. Wien, 1884.
- Kellner.** — Die Eisenbahnen in Siebenbürgen und ihr Verkehr, *Archiv. f. Eisenbahnwesen*, 1886.
- Küpka P.F.** — Die Eisenbahnen Oesterreichs-Ungarn, Leipzig, 1888.
- Steiner C.** — Zur Tauernbahnfrage. Salzburg, 1885.
- Steinwender O.** — Die Nordbahnfrage, aus: Deutsche Worte. Wien, 1884.

2° *Politique des chemins de fer.*

- Eder A.** — Die Eisenbahnpolitik Oesterreichs nach ihren finanziellen Ergebnissen. Wien, 1894.
- Gross J.** — Die Staatssubventionen für Privatbahnen. Wien, 1883.
- Jacques.** — Oesterr. Eisenbahnpolitik und Eisenbahnrecht. Wien, 1878.
- Kaizl J.** — Die Verstaatlichung der Oesterr. Eisenbahnen. Leipzig, 1885.
- Namengi A.** — Die Verstaatlichung der Eisenbahnen in Ungarn. Leipzig, 1890.
- Sommaruga.** — Die Besteuerung der österr. Eisenbahnen. Wien, 1875.
- Studien.** — Über die Eisenbahnreform in Oesterreich. Wien, 1875.
- Weber M.** — Welches Eisenbahnsystem entspricht am meisten den Verhältnissen Oesterreichs? Wien, 1877.
- Weber M.** — Nationalität und Eisenbahnpolitik. Wien, 1876.
- Weber M.** — Privat-Staats-und Reichsbahnen, Wien, 1876.

3° *Tarification.*

- Baum C.** — Les tarifs par zone pour le transport des voyageurs en Hongrie. *Journal des Economistes*, 1890.
- Bilinski L.** — Die Eisenbahntarife. Wien, 1875.
- Gonda J.** — Der Eisenbahnfrachtenverkehr. Budapesth, 1893.

Rosenberg H. — Die Frachtentarifpolitik der Staatsbahnen, Zeits, f. St. und Volkswirths, IV.

— Uebersicht der Eisenbahntarife. Wien, 1886.

— Wie soll tarifirt werden. Wien, 1890.

FRANCE

1^o Histoire des chemins de fer.

Bouneau. — Etude sur les chemins de fer français, Paris.

Bourrat. — Rapport sur une proposition de loi de rachat, Annexe au procès-verbal de la séance de la Chambre du 21 juin 1900, chap. 1.

Chérot H. — Les grandes compagnies de chemins de fer : le danger politique et économique de leur extension, Paris, 1876.

Graux G. — Les conventions avec les grandes compagnies, Paris 1883.

Krantz. — Observations au sujet des chemins de fer d'intérêt général et local, Paris, 1875.

Leyen (V. d.). — Die Eisenbahnen in Frankreich, Preuss. Jahrb. vol. XL.

Mayer G. — Les chemins de fer, Paris.

Picard. — Traité des chemins de fer, Paris.

— *Revue universelle des chemins de fer.*

Théry E. — Histoire des compagnies françaises de chemins de fer, Paris.

2^o Politique des chemins de fer.

Baum C. — Les chemins de fer de l'Etat et les chemins de fer concédés à des compagnies privées. Lille, 1877.

Bourrat. — Rapport sur une proposition de loi de rachat (cité plus haut).

Cauwès. — Cours d'économie politique, Paris.

Carro T. — Les chemins de fer et la navigation intérieure. Paris, 1894.

Dubus. — Les chemins de fer devant les pouvoirs publics. Paris, 1877.

Dufour et Armand. — Les agents des chemins de fer et les employés de l'industrie privée. Paris, 1893.

Kaufmann. — Die Eisenbahnpolitik Frankreichs, Berlin.

Laisant. — Les chemins de fer français devant le Parlement. Paris, 1877.

- Lapparent (de).** — Les chemins de fer en France et la fortune publique. Paris, 1897.
- Lavollée.** — La question des chemins de fer. Paris, 1876.
- Leber (v).** — Das Eisenbahwesen in Frankreich. Wien, 1880.
- Level E.** — Les chemins de fer devant le Parlement. Paris.
- Noel O.** — La question des chemins de fer. Paris, 1877.
- Pendrié H.** — Nos chemins de fer et leur réforme radicale. Paris, 1887.
- Pereire.** — La question des chemins de fer. Paris, 1879.
- Ratoin E.** — Les chemins de fer de l'Etat en France et à l'étranger, *Journal des Economistes*, 1894.
- Statistiques officielles du ministère des Travaux publics.*
- Tomyar.** — L'Etat et les chemins de fer. Paris, 1882.
- Verneuil (de).** — Le rachat des chemins de fer. Paris, 1899.
- Walras L.** — L'Etat et les chemins de fer, *Revue de droit public*, n^{os} 3 et 4, 1897.
- Eléments d'économie politique pure.
- Wickersheimer.** — Etude sur le rachat des chemins de fer d'Orléans, de l'Ouest, de l'Est et du Midi.

3^e Tarification.

- Aucoc M. L.** — Les tarifs des chemins de fer et l'autorité de l'Etat. Paris, 1880.
- Brière.** — Quelques notions sur les tarifs des chemins de fer. Paris, 1881.
- Colson C.** — Garanties d'intérêt, transports et tarifs. Paris, 1898.
- Les chemins de fer et le budget. Paris, 1896.
- Guyot Y.** — Trois ans au Ministère des travaux publics. Paris.
- Jacob.** — Rachat et tarifs de chemins de fer en France et à l'étranger. Paris, 1882.
- Lahaye.** — De l'unification des tarifs de chemins de fer. Paris, 1889.
- Marqfoy.** — De l'abaissement des tarifs de chemins de fer en France, Paris.
- Observations sur la proposition de loi concernant les tarifs de chemins de fer présentée par M. C. Pelletan, à la Chambre des députés. Paris, 1890.
- Ulrich.** — Traité général des tarifs de chemins de fer, Paris.

ITALIE

1° *Histoire des chemins de fer.*

- Claus H.** — Die Eisenbahnen Italiens in den Jahren 1885 bis, 1887.
Archiv f. Eisenb. wesen, 1890.
- Güttner.** — Beitrag zur Kenntniss der Nordbahnen Italiens. *Archiv. f. Eisenb. wesen*, 1886.
- Küster.** — Die italienischen Bahngesellschaften im Jahre, 1888-89.
Archiv. f. Eisenb. wesen.

2° *Politique des chemins de fer.*

- Baccarini.** — Le ferrovie italiane e il Parlamento. Roma, 1884.
- Dornig.** — Usi e abusi delle ferrovie. Milano, 1883.
- Foldes B.** — Die Eisenbahnenquête in Italien, Jahrb. f. N. Oekon. F. V.
- Luzzati L.** — Le problème des chemins de fer en Italie, *Journal des économistes* 1876.
- Magetti M.** — La questione ferroviaria in Italia. Ravenna, 1883.
- Ruggeri G.** — La questione ferroviaria in Italia. Torino, 1884.
- Spaventa.** — Le stato e le ferrovie, Milano, 1876.
- Saglio P.** — Le convenzioni ferroviarie. Voghera, 1884.

3° *Tarification.*

- Gabelli F.** — Le nuove tariffe ferroviarie. Roma, 1885.
- Lodrimi.** — Le tariffe ferroviarie. Brescia, 1884.

SUISSE

1° *Histoire des chemins de fer.*

- Cohn G.** — Die Bundesgesetzgebung der Schweiz. Jena, 1879.
- Curti.** — Die Resultate des schweizerischen Referendums. Stuttgart, 1898.
- Frey J.** — Das Projekt einer Fusion der schw. Central-und Nordostbahn. Aarau, 1893.
- Geigy.** — Erörterungen über das schw. Eisenbahnwesen. Basel, 1874.

- Geiser R.** — Vierzig Jahre bernische Eisenbahnpolitik. Bern, 1892.
- Röll.** — Encyclopädie der Eisenbahnen. Wien, 1893.
- Speiser W.** — Mittheil. über die Anfänge des schw. Eisenbahnwesens. Basel, 1887.
- Studie über schw. Eisenbahnfragen, V. ***Zürich, 1895.
- Vogt G.** — Schw. Studien über Eisenbahnwesen.
- Was nun ? Ein Beitrag zur Lösung der Eisenbahnfrage. Zürich, 1891.

2^e Politique des chemins de fer.

- Barbey C.** — Une conséquence nécessaire de l'effondrement du rachat. Genève, 1898.
- Bermann.** — Die Berechnung des Rückkaufwertes der schw. Bahnen *Berner, Correspondenzblatt*. Beilage, 1898.
- Bibliothèque universelle*, numéros de mai, juin, juillet, septembre, octobre et décembre 1897. Lausanne.
- Bulletin commercial suisse*, années 1897, 1898, 1899, 1900. Genève.
- Dictionnaire de l'Economie politique*, art. Chemins de fer et Péage.
- Droz N.** — Le rachat des chemins de fer suisses. Genève, 1898.
- Erläuterungen zum Bundesgesetz betreffend die Erwerbung der Eisenbahnen*. Bern, 1898.
- Feuille fédérale suisse*, années 1897, 1898, 1899, 1900. Berne.
- Haftner E.** — Die schweizerische Eisenbahnrente. Zürich, 1900.
- Laband und Hüber.** — Zwei Gutachten über den Rückkauf. Bern, 1900.
- Mémoire sur la question du rachat*, Chambre de commerce de Genève, 1897.
- Privatbahnen oder Staatsbahnen*, V. ***, Aarau, 1898.
- Schweizerische Blätter für Sozialpolitik*, années 1894, 1897, 1898, Bâle.
- Sentences du Tribunal fédéral concernant le rachat du Central et du Nord-Est suisses*. Lausanne, 1899.
- Statistique des chemins de fer suisses*, de 1885 à 1898. Berne.
- Steiger J.** — Milliardenschuld und Amortisation. Basel, 1898.
- Steiger J.** — Zur Orientirung über die Frage der Eisenbahnverstaatlichung. Zürich, 1897.
- Stettler E.** — Zu Gunsten der Eisenbahnverstaatlichung. Zürich, 1898.
- Stoll G.** — Zur Ehrenrettung des Privatbahnsystems. Zürich, 1888.
- Tallichet E.** — Le peuple suisse doit-il racheter ses chemins de fer ? Lausanne, 1898.

Weissenbach P. — Rückkauf oder Expropriation. Basel, 1894.

Zschokke O. — Betrieb der schw. Eisenbahnen. Zurich, 1877.

3° Tarification.

Feuille fédérale suisse, années 1897, 1898, 1899, 1900. Berne.

Steiger J. — Zur Orientirung..... chap. I et IX. Zurich, 1897.

É T U D E
SUR LA
NATIONALISATION DES CHEMINS DE FER SUISSES

INTRODUCTION

On sait que nos voisins d'outre-Jura ont résolu de procéder à l'étatisation de leurs chemins de fer. Cette transformation a été autorisée par la loi fédérale du 15 octobre 1897, qui prévoit et règle l'acquisition et l'exploitation par l'Etat du réseau helvétique. Cette loi a été sanctionnée par le referendum populaire du 20 février 1898, qui en a approuvé les termes à la majorité de 386.600 voix contre 182.700.

Au cours de ce travail, nous ne nous occuperons que subsidiairement de rechercher si, en principe, l'exploitation des chemins de fer doit être réservée à l'Etat plutôt qu'à l'industrie privée ; pour nous, ceci ne fait point de doute et nous ne renouvellerons pas une ancienne querelle. Le caractère principal des chemins de fer est, en effet, qu'ils sont un service public ; il s'ensuit qu'aussi longtemps que l'intérêt particulier ne sera pas adéquat

à l'intérêt général, un Etat manquera de prudence en confiant la direction d'un service aussi primordial un syndicat de particuliers. Que seront, en fait, ces particuliers? Ce seront le plus souvent des actionnaires, ainsi devenus à la fois entrepreneurs privés et administrateurs d'un service public, deux attributions antinomiques, — on l'avouera —, dont l'absolue contradiction ne peut que susciter d'interminables litiges avec l'organe représentatif de l'unité politique.

Remettre les transports à l'entreprise privée, c'est les livrer, — les preuves en abondent —, à un intérêt qui peut difficilement être autre chose qu'un intérêt cosmopolite et spécial au lieu de national et de général, à un intérêt trop porté, de sa nature, à se considérer soi-même pour pouvoir songer toujours à l'avantage de la collectivité.

Aussi bien a-t-il fallu mettre un terme à ce fâcheux antagonisme entre individualités et corps social, et c'est dans ce but, afin de rétablir l'équilibre ainsi rompu au profit exclusif de quelques-uns que l'Etat a dû, presque partout, revendiquer pour lui la direction d'instruments que beaucoup estiment encore du domaine de l'industrie privée.

C'est ainsi que l'idée de la socialisation des moyens de transport accomplit en ce moment une évolution dont l'effet se fait sentir chaque jour davantage dans l'organisation économique ; ni les objurgations, ni les anathèmes des Libéraux orthodoxes pour qui, on le sait,

le « laisser faire » semble constituer toute l'économie politique, ne sauraient prévaloir contre elle.

Effectivement, et après bien d'autres, la Suisse s'est à son tour déclarée adhérente de la théorie étatiste : malgré une opiniâtre résistance des doctrinaires de l'individualisme, elle a décidé, pour les raisons que nous venons d'effleurer, de nationaliser son réseau par le rachat.

C'est, principalement, la critique des voies et moyens proposés dans ce but qui fera l'objet de cette étude : la Constitution fédérale permet-elle ce rachat ? Les bases et données qui ont servi à le calculer sont-elles justes, et non pas entachées d'optimisme ? Aucun facteur susceptible de modifier les résultats de l'opération n'a-t-il été méconnu ou omis ? L'organisation du réseau fédéral est-elle rationnelle ? Enfin, l'étatisation qui, en principe, est sans doute une mesure louable tant au point de vue économique que politique, est-elle pour la Suisse, du moins en la conjoncture présente, aussi souhaitable financièrement : en un mot, l'opération se clôra-t-elle pratiquement par l'amortissement ou par le déficit ? Autant de questions singulièrement complexes que nous nous efforcerons de résoudre et dont nous voudrions peser les solutions.

Qu'on ne s'attende pas, du reste, à trouver ici, par ricochet, un plaidoyer en faveur du rachat ou du *statu quo* dans notre propre pays : la situation de la Suisse quant à ses chemins de fer est assez différente de celle

de la France, — on n'ignore pas, par exemple, que le système de la garantie n'a jamais fonctionné chez nos voisins —, pour qu'une même conclusion ne puisse avoir égale validité pour l'une et l'autre. Cependant on trouvera peut-être quelque profit à essayer d'appliquer à la France ce qui, sur bien des points, sera développé au sujet de la Suisse.

CHAPITRE PREMIER

LE DÉVELOPPEMENT DU RÉSEAU HELVÉTIQUE.

§ 1^{er}. — De 1844 à 1872.

Le tronçon St-Louis-frontière à Bâle, long de 1.800 mètres, ouvert à l'exploitation le 15 juin 1844 comme complément de la grande voie Bâle-Mulhouse-Strasbourg, a été la première ligne de chemin de fer suisse. On avait bien projeté, dès 1830, la construction d'une voie de Zurich à Bâle, mais les habitants de cette dernière ville s'étaient opposés, pour des motifs particularistes, à sa réalisation.

Cependant les Zurichois prirent l'initiative de la formation d'une société anonyme au capital de 15 millions de francs en vue de l'érection d'une voie ferrée de Zurich à Baden. Cette initiative parut d'abord réussir grâce à la modicité du premier versement (1 0/0). Mais lorsque cinq années plus tard, en 1841, il fut de nouveau fait appel aux actionnaires pour un versement de 4 0/0 du capital souscrit, cet appel demeura sans effet et la société dû se dissoudre. Le projet Zurich-Baden n'en fut pas pour cela abandonné : un Zurichois, Martin Escher, le reprit en 1843 et fut assez heureux pour me-

ner à bonne fin, en mai de cette même année, la constitution d'une société nouvelle, Les travaux, commencés en janvier 1846, furent terminés en juillet 1847 et la ligne, dénommée « Chemin de fer du Nord », fut livrée au commencement du mois suivant ; elle avait coûté 4.692. 994 francs.

Deux Bâlois, Merian et Stehelin avaient, vers cette époque, posé les jalons pour l'établissement d'une voie ferrée qui aurait relié Bâle à Lucerne par Olten ; malheureusement les événements de 1848 entravèrent cette entreprise qui, dans l'esprit de ses promoteurs, avait déjà reçu le nom de « Chemin de fer du Centre ».

Entre temps, les nations européennes prévoyaient tous les jours davantage dans leurs budgets des travaux publics la construction de lignes ferrées : l'Allemagne, l'Angleterre, l'Autriche, la Belgique et la France avaient jeté les bases de leurs réseaux et l'on pouvait déjà se douter de la transformation profonde que le nouveau mode de communication allait entraîner dans les relations intérieures et extérieures. Toutefois, ce ne fut qu'après que des expériences concluantes eurent été tentées à l'étranger que les capitalistes suisses accordèrent, sans trop de scrupules, leur appui aux entreprises similaires de leur pays. Les pouvoirs publics s'étaient, du reste, déjà émus et, en décembre 1849, le gouvernement avait soumis aux Chambres fédérales divers projets relatifs à l'établissement d'un réseau de chemins de fer. Ces projets se rapportaient à la confec-

tion d'un plan général du réseau, à l'élaboration d'une loi sur l'expropriation, à la part que l'Etat devrait prendre à la construction, et aux clauses des concessions qu'il serait appelé à octroyer dans le cas où les chemins de fer seraient remis à des sociétés privées.

En exécution de ce programme, une loi sur l'expropriation fut promulguée le 1^{er} mai 1850. Quant à savoir selon quels principes et selon quelles nécessités le nouveau réseau devait être établi, le Conseil fédéral fit appel aux capacités spéciales de célèbres techniciens. C'est ainsi que relativement à la construction il eut recours aux avis de deux Anglais, Robert Stephenson et Swinburne, et qu'au point de vue commercial et financier, comme à celui de la mesure dans laquelle l'Etat aurait à offrir sa participation, il se référa au jugement du conseiller Geigy et de l'ingénieur Ziegler.

Ces experts remirent un rapport au Conseil fédéral le 12 octobre 1850. Ils y relevaient, en substance, la difficulté à organiser un réseau complet, dont l'établissement semblait destiné à heurter, en bien des points, l'intérêt des cantons particularistes ; ils n'oubliaient point ce fait que bien des citoyens helvétiques étaient encore incapables à concevoir un intérêt général qui dépassât les limites de leur canton, et ils n'ignoraient pas que l'esprit public se refusait souvent à admettre que l'avantage de la Confédération put, ensemble, être l'avantage des fractions qui la composaient. Pour obvier à ces inconvénients dont la gravité n'échappait, d'ail-

leurs, à personne, les experts recommandèrent de réserver, dans la mesure du possible, un traitement égal à chacun des 25 cantons et demi-cantons ; ils engageaient les pouvoirs publics à ne point s'écarter de cette ligne de conduite, sous peine de voir les chemins de fer ne « profiter qu'à quelques privilégiés » et non plus au bien général.

Le réseau dont l'exécution était préconisée devait être constitué : d'abord par la grande artère Ouest-Est avec point de départ à Morges, passant par Yverdon, Soleure, Olten, Zurich, Winterthour et aboutissant à Rorschach, d'où deux embranchements étaient projetés, l'un sur Sargans et Coire, l'autre sur Wallenstadt ; ensuite par les lignes Bâle-Olden, Olden-Lucerne, Lyss-Berne, Berne-Thoune, Winterthour-Schaffhouse et enfin Biasca-Locarno (1). Le rapport attribuait une importance capitale à la section Bâle-Zurich, destinée à relier le plus grand marché de la Suisse à son plus grand centre industriel. La longueur du réseau ainsi tracé était de 650 kilomètres et les frais d'établissement évalués à un total de 14 millions de francs. Stephenson recommandait avant tout la construction de la portion Rorschach-Soleure ; de là, l'Aar ayant été rendue navigable, on eût atteint le lac de Bienne, Neuchâtel et

(1) Pour se rendre exactement compte du plan qui était proposé au Conseil fédéral, il est indispensable d'avoir sous les yeux une bonne carte de la Confédération helvétique.

Yverdon ; Genève aurait été enfin reliée à Morges par un service de batellerie.

Le principe de la libre concurrence en matière de chemins de fer ne trouva grâce ni devant Stephenson ni devant Swinburne : ils défendaient l'idée d'un réseau d'Etat logiquement établi et agrandi, dont les sections les plus indispensables et les plus productives devaient, pour l'heure, être seules ouvertes au trafic.

Geigy et Ziegler, dont l'avis avait été sollicité au point de vue commercial et financier, étaient bien d'accord, eux aussi, sur la nécessité pour la Suisse de se constituer un réseau, mais leur opinion différait sur le point de savoir à qui la construction en serait confiée. Le conseiller Geigy préconisait une construction et une exploitation collectives par la Confédération et les Cantons. Les capitaux eussent été demandés à un emprunt dont l'intérêt à 3 1/2 0/0 eût été garanti pour un tiers par l'Etat et pour les deux tiers par les Cantons. Il ne désignait pas spécialement cette combinaison du nom de construction et d'exploitation « par l'Etat », il la dénommait simplement un projet d'organisation des « chemins de fer suisses ». Geigy estimait que les entreprises privées ne sont pas toujours et forcément mieux dirigées que celles d'Etat, en matière de voies ferrées moins qu'en toute autre ; il se doutait justement qu'il existerait des compagnies de chemins de fer négligentes et mal organisées aussi bien que des chemins de fer d'Etat habilement administrés ; il tenait surtout pour

peu désirable et peu sage d'assurer, pour de longues années, à un groupe d'intérêts privés, le monopole des voies de communication, et il ne cachait point que rien ne lui paraissait moins sûr qu'une semblable puissance remise aux mains de quelques particuliers.

Comme nous venons de le dire, l'ingénieur Ziegler ne partageait pas, quant au mode d'établissement du réseau, les vues de son collaborateur. Ziegler s'attacha en effet à énumérer, en les exagérant, les avantages résultant de la construction par des sociétés privées : en retour de ces avantages la Confédération et les Cantons n'auraient eu qu'à garantir aux sociétés concessionnaires un intérêt de 3 1/2 0/0 pour une période de 60 ans, les Cantons s'obligeant en outre à prendre à leur charge les deux tiers des déficits éventuels.

Se basant sur les recherches et sur les avis de ces personnalités techniques, le Conseil fédéral présenta aux Chambres fédérales, le 7 avril 1854, un projet de loi sur l'établissement des chemins de fer. Le Conseil s'était, politiquement et économiquement, rallié aux vues de Stephenson et de Swinburne, financièrement à celles de Geigy. Il repoussait, dès la première heure, la construction et l'exploitation par des compagnies et il se faisait le protagoniste de la construction par l'Etat. Il exprimait la pensée qu'en confiant l'érection des voies ferrées à l'entreprise privée, le lot de l'Etat ne serait probablement autre que de subvenir pécuniairement

aux frais de l'œuvre tout en n'ayant que peu de vocation à y commander ; abandonner ces travaux à des syndicats de particuliers c'était, selon le Conseil, appeler à la vie, dans les limites mêmes du domaine de l'Etat et pour la direction d'un instrument qui en dépendait, un pouvoir redoutable, un second gouvernement, dont les intérêts risqueraient à tout instant d'être en opposition avec ceux de la communauté ; c'était aller au-devant de difficultés aussi bien en matière militaire et douanière qu'en matière politique, et s'exposer à mettre les générations futures en présence d'insolubles problèmes. Pour ces motifs, le Conseil d'Etat opina pour la construction et l'exploitation du réseau par la Confédération.

Mais l'Assemblée fédérale se refusa à prendre immédiatement parti dans la question (1). Avant de s'arrêter à une décision, elle désigna une commission de 11 membres avec charge d'émettre un avis motivé. La majorité de cette commission se rangea au jugement du Conseil fédéral, tandis que la minorité prenait fait et cause pour l'entreprise privée. Dans son rapport, la majorité réfutait en premier lieu les arguments dont certains esprits timorés usaient encore contre le développement des voies ferrées et elle cherchait à démontrer qu'une politique économique vraiment natio-

(1) L'Assemblée fédérale est, comme on sait, constituée par le Conseil national et par le Conseil des États ; c'est elle qui incarne le pouvoir législatif, le Conseil fédéral étant l'Exécutif.

nale s'opposait à ce qu'un service public tel que les chemins de fer, dont le fonctionnement allait être d'une portée décisive pour l'avenir du pays, put devenir le sujet de spéculations et de bénéfices ; elle concevait fort justement qu'en ce qui concerne le nouveau moyen de transport, le principe de la liberté de l'industrie ne s'appliquerait pas et qu'à sa place s'introduirait au contraire l'esprit de monopole et d'agiotage. A l'appui de son dire, la majorité remarquait que dans le texte de nombreuses concessions figurait déjà une clause de style, en vertu de laquelle le concessionnaire stipulait à son profit l'interdiction de toute entreprise concurrente. En l'espèce, il ne pouvait donc être question de libre concurrence mais bien d'un monopole créé par contrat ; si d'ailleurs la concurrence n'était pas conventionnellement exclue, elle l'était du moins en fait. « Qu'à côté d'une route, lisait-on dans le rapport, on creuse un canal ; qu'à côté du canal on pose une voie de fer, l'opération sera probablement rémunératrice : mais, que l'on alligne l'une à côté de l'autre deux voies ferrées, il sera rare que les deux prospèrent et bien plus fréquent qu'elles périclitent. » La majorité s'inscrivait ensuite en faux contre la double allégation que l'Etat bâtit plus cher que les particuliers et que les chemins de fer privés offrent leurs services à un taux inférieur à celui pratiqué sur les réseaux d'Etat. Elle adjurait enfin l'Assemblée de résoudre le problème dans le sens étatiste et l'invitait à remettre à la Confédération le soin

de construire et d'exploiter les chemins de fer dont le rôle devait être de combiner en un seul faisceau les intérêts divergents des Cantons.

D'autre part et contradictoirement, la minorité de la commission s'efforçait de prouver que les sociétés privées construiraient mieux et à meilleur compte que l'Etat, qu'elles administreraient aussi plus économiquement, et que la méthode la plus rationnelle consistait à élaborer une loi qui, tout en réglant le contrôle du gouvernement sur les compagnies, préciserait à la fois les cas de déchéance et les conditions de retour à l'Etat.

L'affaire vint en délibération au Conseil national le 8 juillet 1852 et, sans le préalable d'une discussion générale, l'Assemblée adopta sans ambages, par 68 voix contre 22, le projet présenté par la minorité ! L'étrangeté de cette décision s'efface en partie si l'on songe au courant d'opinion qui régnait en Suisse à cette époque : on y disait tous les jours qu'un fossé quasi-infranchissable séparait l'Est de l'Ouest (1), la montagne de la vallée, et que l'Individualisme, qui se traduisait politiquement par le Cantonalisme particulariste, serait pour longtemps encore un sérieux obstacle à la formation d'un réseau national unifié.

Deux jours plus tard, le Conseil des Etats se rangeait, sans observations, à l'avis du Conseil national.

(1) La Suisse allemande de la Suisse française.

Si l'on cherche à analyser les motifs qui ont pu influencer le vote des représentants, on en vient d'abord à constater que si les cantons de l'Est ont donné la préférence à la construction par l'industrie privée, c'est que leurs lignes, de par la configuration du pays, semblaient devoir donner un rendement supérieur à celles de la Suisse occidentale ou centrale et que, dès lors, ces cantons avaient intérêt à se réserver les tracés afin de drainer par le Gothard ce qui eût pu leur échapper par le Splügen (1) : ils désiraient en outre des raccourcissements rapides avec la vallée du Rhin. En entrant, ensuite, dans le détail des raisons déterminantes des suffrages exprimés, nous voyons le canton des Grisons se déclarer pour l'entreprise privée parce qu'il espérait détourner le trafic vers le Gothard ; le canton de St-Gall voter dans le même sens dans le but d'écraser la ligne concurrente Frauenfeld-Romanshorn ; Thurgovie, suivre leur exemple parce que la majorité de la commission s'était montrée peu favorable à la ligne de Frauenfeld-Romanshorn qui eût traversé son territoire ; Zurich et tous les petits cantons donner, par particularisme, leur adhésion à l'exploitation privée ; Lucerne en faire de même par crainte de ne rien obtenir d'un réseau d'Etat ; Soleure, par dépit de voir les itinéraires délaissés sa région ; Neuchâtel, par espoir d'obtenir un

(1) Il est curieux de relever qu'à cette époque la percée du Splügen passait pour devoir être plus profitable que celle du Gothard. Et cependant ce dernier massif a déjà son tunnel, alors que l'autre l'attend encore.

raccordement avec les chemins français ; Genève, par ambition de devenir la station la plus importante de l'Ouest ; le Valais enfin par principe, et peut-être, pourrait-on dire aussi, par indifférence.

Dans les cantons de Berne et d'Argovie les votes furent partagés ; seuls, les cantons de Fribourg, du Tessin et de Schaffhouse se déclarèrent partisans de l'exploitation par l'État, le premier par principe, le second parce qu'il n'avait rien à attendre de l'industrie privée et le dernier par patriotisme (1).

Voilà comment, le 28 juillet 1852, la Suisse fut dotée d'une première loi organique des chemins de fer. Cette loi qui, pendant plus de vingt années, a régi la matière, disposait que l'établissement et l'exploitation des voies ferrées dépendraient à la fois des Cantons et de l'initiative privée, que les concessions seraient octroyées par les Cantons avec l'approbation de l'autorité fédérale, dont le rôle se bornerait à examiner les projets spécialement au point de vue militaire. Le rachat ainsi que la construction par l'État, dans certains cas particuliers, s'y trouvaient également prévus.

Sous l'empire de cette loi, et sous l'action de la législation particulière à chaque canton, de nombreuses concessions ne tardèrent pas à être accordées à des sociétés privées. Ces sociétés, qui avaient su arracher aux pouvoirs cantonaux l'avantage de clauses exclusi-

(1) E. Stettler, *Ein geschichtlicher Nachweis für die Nothwendigkeit des Rückkaufes*, pp. 7 et suiv.

ves de toute concurrence, se trouvèrent, du premier jour, bénéficier d'un monopole dont l'effet le plus prochain fut l'éclosion de fréquents conflits soit entre elles, soit avec les cantons : c'est ainsi que l'ouverture de voies nouvelles et leur concession à des compagnies tierces, la réglementation des horaires et des correspondances, la fixation des tarifs, l'allocation des indemnités en matière d'accidents ou d'avaries, devinrent l'objet d'incessantes contestations.

Le réseau d'une compagnie s'étendait fréquemment sur plusieurs cantons à la fois : il s'ensuivait que l'autorité d'un seul de ceux-ci n'était pas assez forte pour s'imposer aux conseils de la compagnie occupante, et, comme une action concertée entre les cantons était d'autant moins réalisable qu'une jalousie réciproque leur voilait la concordance de leurs intérêts, les gouvernements cantonaux se trouvaient, en fait, impuissants à faire triompher leurs avis ou même simplement à faire cesser les litiges entre concessionnaires. Les pouvoirs publics dépourvus de la compétence et surtout de la force nécessaires ne purent qu'assister, les mains liées, à ce que l'on a si exactement dénommé « l'épanouissement de la souveraineté des compagnies ». Ces dernières ne manquèrent pas de poser bientôt en axiome que leur intérêt et celui du trafic étaient identiques et il en résulta, qu'étant maîtresses de ce trafic, elles parvinrent à le régler uniquement à leur convenance.

Telles furent les conséquences de la loi de 1852 et de

la tendance d'où elle était issue de réserver à la Confédération un minimum de compétences sur les chemins de fer.

Cette situation, dont le profit était par trop unilatéral, ne subsista pas longtemps sans éveiller les susceptibilités de l'opinion. Dès 1857, des voix s'élevèrent de tous côtés qui demandaient une réforme prompte et efficace. Ce fût, d'ailleurs, l'unique point qui comportât unanimité des avis, car les vues continuaient toujours de différer quant au remède à choisir. Les uns prêchaient de nouveau l'absorption par l'État, tandis que les autres ne parvenaient pas à surmonter leur répugnance pour une solution centraliste. Le Conseil fédéral, lui, jugeait le moment venu pour tenter la nationalisation et, le Département des Travaux publics et celui des Postes se rangeant à son idée, un projet de loi en bonne forme, tendant à l'étatisation, fut soumis à l'Assemblée fédérale qui, à une forte majorité, le rejeta. Successivement Stämpfli en 1862, Bartholomy en 1863, Bonna en 1868 et Kaiser en 1869 plaidèrent sans succès la cause de l'étatisation.

Quoi qu'il en soit, les Suisses étaient de plus en plus portés à reconnaître que les compagnies de chemins de fer devaient être soumises au droit public et privé du pays, tout comme les autres entreprises industrielles et que la surveillance de l'État à leur encontre devait être particulièrement étroite. Il allait être d'autant plus facile de resserrer cette surveillance que quelques com-

pagnies se disposaient déjà à implorer la protection du gouvernement fédéral contre les exigences des cantons ; ceux-ci, en effet, sous l'impulsion d'une politique nouvelle se concertaient pour amener leurs concessionnaires à résipiscence.

C'est ce qui nous explique comment, en 1868, les compagnies firent d'elles-mêmes appel à la Confédération à l'effet de provoquer une réglementation plus exacte de leurs attributs et de leurs droits. Mais, en personnes prudentes, elles avaient au préalable adressé au Conseil fédéral un mémoire où elles demandaient que les concessions déjà octroyées fussent envisagées comme des contrats de droit privé intervenus entre elles et l'Etat, d'où elles concluaient que ces contrats ne pouvaient être législativement modifiés, au détriment des concessionnaires, sans indemnité. Contradictoirement à cette appréciation, le gouvernement représenta que les concessions n'étaient pas des contrats synallagmatiques, mais des actes de souveraineté unilatéraux, en vertu desquels l'Etat conférait à des sociétés certains droits, strictement délimités, destinés à faciliter l'exploitation d'une entreprise, la concession de ces droits ne restreignant en aucune manière ni les pouvoirs ni le domaine du concédant. Si les compagnies prétendaient que le caractère privé du contrat émanait à la fois de l'acte de concession et de la loi de juillet 1852, il leur était répondu que les concessions avaient justement leur source dans la loi de 1852, puisque celle-ci réglait leurs conditions,

mais que l'effet de la loi ne dépendait nullement d'elles.

Le Conseil fédéral repoussa, dans cette conjoncture, une tentative d'arbitrage qui lui avait été suggérée et dont l'acceptation eût tacitement impliqué la méconnaissance des principes qui doivent normalement régir les rapports de l'Etat et des compagnies.

Nous arrivons ainsi à la fin de ce que l'on est convenu d'appeler la première période de construction des chemins de fer suisses. Elle a été caractérisée par la formation de nombreuses compagnies. Nous citerons, entre autres, l'Ouest Suisse, le Franco-Suisse, le Jura industriel, le Jougne-Eclépens, la Ligne d'Italie qui devait être remplacée en 1874 par la compagnie du Simplon, le Chemin de fer bernois, l'Est-Ouest, le Central, le Nord-Est, le St-Gall-Appenzell et le chemin de la vallée de la Glatt qui avaient fusionné en 1857 pour former l'Union Suisse.

Nous n'entrerons pas ici dans l'examen des circonstances qui accompagnèrent la fondation, l'existence ou la disparition de ces compagnies diverses : cela nous entraînerait en dehors du cadre de cette esquisse. Nous nous contenterons seulement de faire ressortir que ce ne fût qu'au prix des plus grandes difficultés et moyennant de gros sacrifices de la part des cantons et des communes que furent construits les 1300 kilomètres en exploitation en 1871 ; nous rappellerons encore qu'à la fin de cette première période, quatre compagnies avaient déjà perdu sur la liquidation de leurs actions et

obligations la somme notable de 50 millions de francs.

Cette somme se décompose comme suit :

Pertes de l'Est-Ouest . . .	5.004.953	francs.
« de la Ligne d'Italie. . .	25.450.790	—
« du Jura industriel. . .	13.424.495	—
« du Jougne-Eclépens. . .	6.813.014	—
Total. . . .	50.693.252	fr. (1).

Cette perte de 50 millions constitue la première brèche ouverte dans les ressources nationales du fait de la défectueuse direction imprimée jusque-là à la politique des chemins de fer.

§ 2. — De 1872 à nos jours.

Les sollicitations des compagnies, auxquelles il a été fait allusion tout à l'heure, et aussi les réclamations tous les jours plus pressantes du public déterminèrent enfin le Conseil fédéral à soumettre aux Chambres, dans la session d'été 1871, un nouveau projet de loi organique sur les chemins de fer. Ce projet renversait les rôles quant à l'autorité compétente pour accorder les concessions. On sait que sous le régime de la loi de 1852 les Cantons octroyaient ces dernières. Avec la nouvelle loi ce pouvoir allait passer à la Confédération, les Cantons ne gardant que le droit de collaborer à la rédaction des concessions et la faculté de faire valoir

(1) *Feuille fédérale suisse* du 7 avril 1897, n° 14, p. 652.

devant les Chambres les objections dont il n'aurait pas été tenu compte dans les négociations préliminaires. De cette manière on créait l'unité dans la législation des voies ferrées, qui, d'après leur nature même, doivent être régies par des dispositions uniformes et non pas hétérogènes. Suivant le projet, les concessions ne comporteraient plus à l'avenir de droits d'exclusion ou de priorité au profit des concessionnaires primitifs ; le Conseil fédéral, après avoir entendu les gouvernements cantonaux, approuverait les statuts des compagnies ; aucune concession ou obligation ne pourrait être transférée à un tiers sans l'autorisation formelle de la Confédération.

Quant à l'exécution des travaux, il était décidé que si une compagnie n'observait pas les délais qui lui auraient été impartis pour leur achèvement, elle pourrait être déclarée déchue et les ouvrages faits aliénés à son compte. Relativement à l'exploitation du réseau, le pouvoir était conféré aux Chambres de prononcer l'annulation de la concession si la compagnie, nonobstant les avertissements du Conseil fédéral, n'exécutait pas les obligations et prescriptions légales.

La loi proposée se caractérisait dans son ensemble par une tendance très marquée à renforcer les compétences du pouvoir central et à affaiblir la souveraineté des compagnies auxquelles on voulait imposer le respect des droits généraux de l'État. On n'oubliait pas combien les cantons avaient été impuissants à sauve-

garder leurs droits aussi bien que les intérêts du public et on espérait que le pouvoir fédéral, associé aux pouvoirs cantonaux, serait mieux en posture de les défendre.

Ajoutons que ce projet du Conseil fédéral reçut, dans les sphères officielles, un accueil autrement favorable que celui de 1852 ; dans la commission d'études ainsi qu'au Conseil national et au Conseil des États la majorité lui fut, du premier coup, acquise. Dans le rapport rédigé à cette occasion par le conseiller Kappeler, celui-ci s'inscrivait avec force contre la prétention des compagnies de ne voir dans les concessions que des contrats bilatéraux ; et seul, le représentant du canton de Vaud, Jules Roguin, défendit par particularisme, les compétences cantonales. La loi fut votée le 23 décembre 1872. Elle est encore en vigueur, et elle constitue avec celles du 24 juin 1874 sur la saisie et la liquidation des voies ferrées, du 20 mars 1875 sur les transports, du 1^{er} juillet 1875 sur la responsabilité des accidents, de 1883 et 1896 sur la comptabilité, le fondement de la législation suisse des chemins de fer.

L'adoption de la loi de décembre 1872 coïncida avec un effort considérable dans l'établissement de nouvelles lignes dont le total concédé s'éleva, pour la seule année 1873, à 863 kilomètres, avec une dépense estimée à 187 millions de francs : 25 lignes se trouvaient ainsi en construction en 1874. Certaines compagnies, entre autres celles du Nord-Est et du Central engagèrent

d'importants et longs travaux ; si l'on songe en outre que la convention internationale du Gothard fut signée vers cette époque, on doit convenir que la Suisse fut saisie à ce moment d'une véritable fièvre de construction. Cette fièvre était surtout nourrie par l'énorme accroissement de trafic dont profitèrent, pendant et après la guerre franco-allemande, les voies déjà existantes et aussi par une extrême abondance de capitaux qui favorisait l'exécution de projets qu'en d'autres temps on eût taxés d'impraticables. Les compagnies eurent le grand tort de ne pas résister à cet entraînement. Il est vrai que beaucoup d'entre elles furent incitées, par crainte de la concurrence, à ouvrir des lignes dont, au moins pour une longue période, il n'y avait à attendre aucun revenu.

Un regard jeté sur une carte de la Suisse permet de se rendre compte de la concurrence aiguë vers laquelle étaient inexorablement poussés les divers concessionnaires. Si, en effet, nous groupons en régions géographiques les lignes achevées ou concédées en 1875, nous remarquons que la moitié des voies exploitées à cette époque et les deux tiers de celles en construction étaient appelées à se concurrencer : le réseau de l'Ouest comprenait trois artères parallèles qui allaient se disputer non seulement le trafic local, mais encore le transit international ; le Jura-Bernois, qui avait l'avantage d'un raccordement productif avec les chemins français, venait en compétition avec le Central et l'Ouest ; le Berne-

Lucerne, déjà très peu favorisé par rapport au profil de ses lignes, se trouvait battu en brèche par le Central ; la Compagnie d'Emmenthal se ressentait douloureusement du voisinage du Jura-Berne et du Central ; le Central, contrarié par le Jura-Berne-Lucerne et par le Nord-Est, ne parvenait point à équilibrer ses bilans malgré l'abandon de plusieurs lignes onéreuses ; le chemin de fer du Bötzing, qui avait été l'œuvre collective du Central et du Nord-Est, s'alimentait principalement du trafic Bâle-Zurich et portait préjudice aux lignes de Turgi-Waldshut et de Hauenstein ; le Nord-Est, dange-reusement combattu par le National sur les sections Romanshorn-Aarau et Schaffhouse-Winterthour, était embarrassé lui-même des lignes riveraines du lac de Zurich et de Zoug-Alstetten ; le National, qu'on a justement appelé le « fruit d'intérêts contradictoires depuis le lac de Genève jusqu'à celui de Constance », avait à soutenir la lutte à droite et à gauche depuis Singen jusqu'à Zofingue ; enfin l'Union Suisse se trouvait menacée et affaiblie par le Nord-Est et n'entrevoyait une chance de salut que dans la jonction avec les voies autrichiennes de l'Arlberg.

Un pareil enchevêtrement de lignes concurrentes ne pouvait avoir et n'eut effectivement qu'un résultat, à savoir un abaissement exagéré des taxes prévues aux concessions, abaissement qui ne tarda pas à dégénérer en une guerre de tarifs entre concessionnaires. La recette brute s'en ressentit et, s'abaissant à un taux

dérisoire, sa chute entraîna la ruine de la plupart des exploitants (1).

Telles furent les origines d'une lutte dont les péripéties offrent à l'observateur un tableau frappant des effets de la concurrence en matière de voies ferrées. Cette lutte devait être funeste au pays. Nous voyons, par exemple, le capital de la Compagnie du Nord-Est, qui, pour 290 kilomètres, s'élevait en 1870 à 73 millions de francs, dont 28 millions actions et 44 obligations, se chiffrer pour 470 kilomètres en 1876, à 172 millions (2) ; en même temps, par suite de l'accroissement des dépenses sans augmentation corrélatrice des recettes, le revenu net fléchissait de 3 fr. 28 par train-kilomètre à 1 fr. 97. La conséquence de cette disproportion fut une catastrophe qui atteignit particulièrement la moyenne et la petite épargne. Le sort dont le Nord-Est fut touché n'était pas du reste réservé à lui seul : la crise, dont on se plaignait partout, en ce moment, dans les pays voisins, affecta plus spécialement en Suisse l'industrie des transports. Qu'advint-il en effet ? Après le krach du Nord-Est, la Ligne d'Italie fit faillite ; l'Ouest ne se sauva du désastre qu'en faisant appel aux capitaux français ; le Berne-Lucerne déposa son bilan ; le Central dût renoncer à terminer la ligne de Wasserfallen et de Wauwyl tout en appelant à l'aide le capital

(1) O. Zschokke, *Betrieb der schweizerischen Eisenbahnen*, pp. 12 et suiv.

(2) 50 millions en actions et 122 en obligations.

étranger ; le Gothard, impuissant à réaliser son œuvre avec les subventions prévues dans la convention de 1869, réclama du gouvernement des mesures qui lui en facilitassent l'accomplissement ; le National fut incapable d'achever son réseau et l'Union Suisse dût se captonner dans une attente anxieuse d'un meilleur avenir. Telle était, en mars 1877, la fâcheuse impasse dans laquelle se trouvaient enserrées les compagnies suisses.

Les Conseillers Zschokke et Dietler se flattaient de les en tirer en préconisant leur déchéance et le retour à l'Etat des réseaux : mais on ne goûta pas leur combinaison et l'on reprit le chemin des demi-mesures, c'est-à-dire que l'on estima moins compromettant et plus commode de s'en tenir à quelques prorogations de concessions, à quelques économies et au fusionnement des compagnies les plus maltraitées (1).

L'idée du rachat restait néanmoins solidement ancrée dans l'esprit de bon nombre de conseillers fédéraux : c'est certainement à l'influence de cette idée qu'est due la loi du 21 décembre 1883 sur la comptabilité des compagnies. Cette loi a joué un rôle important dans l'histoire du réseau helvétique ; elle a eu pour but de soumettre la comptabilité des compagnies au contrôle de la Confédération, tout en prescrivant pour cette comptabilité des règles uniformes. A la place de la diversité et du bon plaisir qui régnaient jusque-là dans

(1) G. Cohn, *die Bundesgesetzgebung der Schweiz*, pp. 10 et suiv.

l'établissement des bilans d'exercice, — ce qui permettait de grever indûment les comptes de construction, — la nouvelle loi introduisit l'unité de méthode. Les pièces comptables durent être dressées par chaque administration selon un schéma unique destiné à faire ressortir clairement les résultats d'exploitation ; elle fixait en même temps les bases d'un rachat éventuel et les normes qui auraient à présider à son exécution. Comme il fallait s'y attendre, ces dispositions soulevèrent des protestations véhémentes de la part des actionnaires ; ces protestations qui, depuis 1883, n'ont pas cessé de se reproduire à intervalles réguliers, n'ont pas d'ailleurs empêché les Chambres fédérales de voter en 1896 une seconde loi de comptabilité, qui est comme le complément de la première, et dont nous apprécierons dans la suite le sens et la portée (1).

D'après les statistiques les plus récentes (2), nous constatons qu'au 1^{er} janvier 1899 les lignes suisses à traction locomotive, tant à voie large qu'à voie étroite, avaient une longueur exploitée totale de 3.798 kilomètres ; à la même date le capital d'établissement en était évalué à 1.285.113.589 francs, dont 415.496.265 francs d'actions, 745.594.520 francs d'obligations, 122.497.554 francs de subventions avec droit conditionnel aux divi-

(1) V. *infra*, chap. IV, § 2, sect. I.

(2) Statistique des chemins de fer suisses pour l'année 1898.

dendes ou au remboursement, et 1.525.250 francs en capital amorti et fonds de construction provenant de produits d'exploitation.

On peut se demander par qui ont été versés tous ces capitaux. Primitivement ils ont été fournis à la fois par les cantons, les communes et les industriels intéressés, qui devinrent ainsi propriétaires de la plus grande partie des actions. Mais cette situation se modifia à la suite de la crise 1876-1877 : comme on l'a vu plus haut, on dut à ce moment faire appel au capital étranger dont l'appui, étant donné le crédit fort ébranlé des emprunteurs, ne fut assuré qu'à de très onéreuses conditions. A cet inconvénient s'en ajouta un autre, corrélatif du premier et peut-être plus grave, celui de devoir faire place dans les conseils d'administration à l'élément étranger. Cet élément, actuellement en majorité dans certaines compagnies, y dispose de la plus dangereuse influence.

Nous avons dit tout à l'heure que le total des pertes éprouvées par les exploitants pendant la première période de construction s'élevait à plus de 50 millions de francs. Il n'est pas moins intéressant de connaître le montant de celles qui, pour différents motifs, ont dû être supportées par les compagnies au cours de la seconde période. Si nous faisons ce calcul, nous arrivons au chiffre respectable de 215.723.280 francs qui se répartit en :

1° Pertes subies par le Berne-Lu-

cerne 9.955.260 fr.

2° — National 28.838.212 »

3° — Effretikon-Hinweil 2.556.000 »

4° — Sulgen-Gossau 2.442.688 »

5° — Rapperswyl-Pfäffikon 856.120 »

6° Pertes résultant de la fusion de
la Suisse Occidentale avec le Jura-
Berne-Lucerne, en août 1889 54.230.000 »

7° Pertes subies par le Central sur
ses actions et obligations 16.080.000 »

8° Pertes subies par le Nord-Est 20.500.000 »

9° — par l'Union Suisse 5.750.000 »

10° — par la Suisse Occidentale-
Simplon 56.900.000 »

11° — par le Jura-Berne 3.115.000 »

12° — par le Gothard 14.900.000 »

Ensemble 215.723.280 fr.

On remarquera que pour ces compagnies les seules
pertes de cours sur les émissions d'actions et d'obliga-
tions s'élèvent à plus de 117 millions de francs (1).

Ce sont là les données officielles.

Mais si nous adoptons celles de M. l'ingénieur
Zschokke, nous voyons que c'est par le total bien plus
considérable de 445 millions de francs, — ce qui fait
près de la moitié du capital engagé —, que se chiffre-

(1) *Feuille fédérale suisse* du 7 avril 1897, n° 14, pp. 658 et suiv.

raient les pertes subies par les entreprises de chemins de fer suisses depuis le début de la seconde période de construction (1). Il ne faut donc pas s'étonner que les compagnies, accablées de charges, n'aient pas toujours été à même de tenir compte des légitimes réclamations des usagers. On est, en tout cas, fondé à penser que si, dès le principe, les voies ferrées avaient été réunies en une direction unique dans la main de l'Etat au lieu d'être fractionnées en un grand nombre de concessions mutuellement concurrentes, on n'aurait très probablement pas eu à déplorer des pertes aussi sensibles. C'est, à notre sentiment, un manque évident de logique qui a été le défaut initial du plan dont nous venons de relever les principales inconséquences et les lacunes.

§ 3. — Essais de rachat partiel.

Négociations avec le Nord-Est (1888). — Nous avons indiqué, dans les deux premiers paragraphes, les propositions faites à diverses reprises en vue de confier l'exploitation des chemins de fer à la Confédération. On sait que ces propositions et les données statistiques sur lesquelles elles s'appuyaient furent impuissantes à gagner l'opinion à l'idée d'un rachat même partiel.

Le Conseil fédéral ne se laissa pas néanmoins décourager et continua de rechercher les voies et moyens

(1) V. pour le détail O. Zschokke, *Betrieb der schweizerischen Eisenbahnen*, p. 18.

propres à faire rentrer le réseau exploité dans le patrimoine national. Estimant que pour atteindre ce but on ne pouvait opérer le rachat selon les bases fixées dans les concessions, il aima mieux recourir à des conventions spéciales réglant le mode d'acquisition : c'est ainsi qu'en 1888 il entama des pourparlers avec le Nord-Est pour la reprise de ses lignes. En dehors des motifs de principe qui pouvaient militer pour cette reprise, la situation particulière où se trouvait alors cette compagnie engagea le gouvernement à préparer un projet de traité qui fut soumis à la Direction du Nord-Est le 18 juin de cette même année. En vertu de ce traité, le Nord-Est devait céder son avoir mobilier et immobilier à l'Etat, qui l'acceptait dans les conditions où il se trouvait au moment de la cession, avec les droits qui y afféraient et avec la charge des engagements de la compagnie. En compensation, la Confédération devait payer à la compagnie, en obligations fédérales portant intérêt à 3 1/2 0/0 et calculées au pair, 600 francs pour chaque action de priorité et 500 francs pour chaque action de fondation, les intérêts courant du 1^{er} janvier 1887. Le capital était remboursable en 70 ans par acomptes annuels d'au moins 500.000 francs. Ce projet devait être approuvé avant le 1^{er} mars 1888 par l'assemblée générale des actionnaires, avant le 1^{er} juillet suivant par l'Assemblée fédérale et, en cas de referendum, avant le 1^{er} janvier 1889, faute de quoi les négociations seraient déclarées nulles.

Nous venons de faire allusion à la situation particulière dans laquelle se trouvait en 1888 la Compagnie du Nord-Est.

Quelle était exactement cette situation ?

Lorsqu'il s'était agi d'assurer la construction de la ligne du Gothard, le Nord-Est contribua au capital d'établissement pour une somme de 3 millions et demi. Ensemble avec le Central, il se chargea de la construction des voies d'accès du Bötzbërg et du Sud argovien, dont les premières furent terminées en août 1873 et les secondes en décembre 1881. Mais le Nord-Est ne s'en était pas tenu là : redoutant les entreprises du National, il s'engagea à mettre en chantier les lignes de Winterthour-Koblënz, Koblenz-Stein, Wohlen-Bremgarten, Thalweil-Zoug. Bülach-Schaffhouse et les voies riveraines du lac de Zurich. Ces travaux avaient été évalués à 82.600.000 francs, chiffre beaucoup trop bas dont on reconnut l'inexactitude dès les premiers mois de la construction.

Les dépenses figurant au compte d'établissement atteignaient déjà en 1882 le montant de 183.411.233 fr. et il restait encore à entreprendre les lignes de Thalweil-Zoug, Eglisau-Schaffhouse, Koblenz-Stein et Rapperswyl-Meilen-Zurich. La première portion du projet avait pu être réalisée grâce à des sacrifices extraordinaires ; quant à la seconde, dont nous venons d'indiquer la contexture, il avait fallu renoncer à trouver les fonds nécessaires à son achèvement. Aussi, en février

1878, l'Assemblée fédérale chargea-t-elle le gouvernement de décider si, après un délai expirant en 1886, le Nord-Est serait en mesure de tenir ses engagements et de construire les sections jusque-là demeurées en souffrance.

Conformément à ce désir, le Conseil fédéral fit supputer la situation financière probable de ces lignes, dénommées depuis « lignes du moratoire ». Les experts chargés de cette besogne conclurent que les frais d'établissement de ces voies s'élèveraient approximativement à 38.460.000 francs et le déficit résultant de leur exploitation à 1.741.000 francs. Il fut du reste entendu que cette constatation n'influerait aucunement sur les conventions relatives à ces lignes que l'Etat, s'il rachetait, aurait en tout cas à établir. La Confédération se réservait uniquement la faculté de construire ou de ne pas construire la ligne de Thalweil-Zoug : les experts calculaient en effet que cette voie coûterait 9.190.800 francs et que la perte annuelle qu'elle occasionnerait serait de 606.750 francs à peu près. Le seul avantage de ce tracé étant de raccourcir de cinq kilomètres la distance de Zurich à Zoug, on pensait avec justesse que c'était payer trop cher un aussi insignifiant bénéfice.

Le point de vue auquel le Conseil fédéral s'était placé n'eut pas toutefois le don d'agréer aux régions intéressées. On prêtait à la Confédération les intentions les plus malveillantes ; on la soupçonnait de vouloir retar-

der, sinon abandonner la construction des lignes du moratoire et, cette opinion ayant même été défendue dans les Chambres, le gouvernement crut plus sage de déclarer, au mois de février 1888, qu'il allait rompre toutes négociations avec la Compagnie du Nord-Est.

C'est ainsi qu'échoua ce premier essai de rachat partiel dont une convention spéciale aurait été le fondement.

Achat d'actions de priorité du Jura-Simplon (1890).

Un autre moyen s'offrit de préparer l'étatisation du réseau helvétique lorsqu'au mois d'août 1889 les Compagnies de la Suisse Occidentale et du Jura-Berne-Lucerne fusionnèrent en celle du Jura-Simplon.

Dans son message du 30 mai 1890, le Conseil fédéral a fait ressortir l'importance de cette fusion pour la politique suisse en matière de voies ferrées. L'étendue et l'influence des cantons intéressés revêtaient dans ce cas des proportions spéciales. La participation du canton de Berne à la création du Jura-Berne-Lucerne et l'influence, qu'en sa qualité de plus gros actionnaire, il avait exercée sur ce réseau, avaient prêté à celui-ci le caractère de chemin d'Etat. Par l'assentiment donné à la fusion, le peuple bernois approuvait implicitement la politique dont elle était la signification et pensait s'associer les cantons de Fribourg, de Vaud et du Valais qui, du reste, en escomptant le percement du Simplon, acceptaient cette alliance. En outre, un intérêt plus im-

médiate liait ces quatre cantons à la fortune de la nouvelle compagnie : en 1889, en effet, ils détenaient ensemble 77.000 actions, représentant un chiffre égal de voix à l'assemblée générale des actionnaires. Il est par suite aisé de reconnaître qu'en raison même de l'influence ainsi acquise par ces cantons dans les conseils de la compagnie, il allait être d'autant plus difficile à la Confédération d'imposer sa volonté et de conserver, au regard du Jura-Simplon, la situation à laquelle elle avait droit.

On sait en effet ce que sont les fusions : si elles ne constituent pas un degré de l'évolution vers le rachat par l'État, elles ne peuvent avoir qu'un résultat opposé, celui de fortifier les compagnies dans leur esprit de résistance au Pouvoir.

C'est pour éviter cette seconde alternative que l'Assemblée fédérale, en approuvant le transfert de la concession à la compagnie fusionnée, réserva à la Confédération la faculté de racheter le réseau à la date du 1^{er} mai 1903. Quant à faire immédiatement usage de cette faculté, les conjonctures n'y invitaient point, et la Confédération préféra entrer dans la société comme associée et prendre sa part de la gestion. Cette décision était d'autant plus habile que l'État, en vertu d'une disposition spéciale, jouissait dans les assemblées générales d'un droit de vote illimité, lui permettant de défendre d'abord les intérêts de la collectivité à l'encontre des actionnaires et de procéder ensuite, une fois la majorité conquise, à la reprise du réseau.

En fait, l'acquisition de cette majorité parut dès lors constituer l'unique souci du gouvernement. Le canton de Berne s'étant déclaré prêt à aliéner 30.000 actions de priorité du Jura-Simplon, la Confédération les acheta le 9 mai 1890. Le prix en fut fixé à 600 francs par action, payables en titres de rente 3 0/0 donnés et acceptés en paiement au cours de 90 0/0 et remboursables au pair, moyennant avis une année à l'avance. Plus tard, le gouvernement fut autorisé à se rendre propriétaire d'autres actions de priorité de la même compagnie, à condition que le prix n'en fût pas supérieur à 600 francs.

En définitive, sur un total de 104.000 actions de priorité du Jura-Simplon, la Confédération en possède à ce jour 77.090, savoir :

30.000 achetées au canton de Berne ;

37.222 — en 1890 ;

9.868 — en 1891.

Sur ce nombre 73.302 ont été soldées en titres de rente de 600 francs et 4.788 contre espèces à 573 francs.

Négociations avec le Central (1891). — L'achat d'actions de priorité du Jura-Simplon ayant obtenu l'adhésion populaire, le Conseil fédéral se vit par là encouragé à persévérer dans la voie dans laquelle il s'était engagé. Un consortium de quatre maisons de banque suisses et allemandes lui offrit des actions du Central : des négociations furent entamées qui aboutirent, le 5 mars 1891, à un achat par la Confédération de 50.000

actions payées en rentes 3 0/0, au montant de 50 millions de francs. Ces titres devaient porter intérêt à raison de 30 francs par an à compter du 1^{er} août 1891, et être entièrement conformes à ceux émis l'année précédente pour les actionnaires du Jura-Simplon.

Le gouvernement faisait valoir en faveur de cette opération que, déjà très puissant dans la Compagnie du Jura-Simplon, il ne devait pas manquer de fortifier sa position en acquérant les voies du Central ; qu'il commanderait ainsi toute la Suisse occidentale et, dans le domaine du Nord-Est, les lignes du Bötzbërg et du Sud argovien, chemins d'accès au Gothard. Propriétaire du Central et du Jura-Simplon, la Confédération se serait effectivement trouvée maîtresse d'un réseau suffisamment étendu pour pouvoir se livrer à une exploitation commercialement rémunératrice et attendre la reprise des autres lignes. L'achat d'actions du Central n'avait pas du reste pour but de faire de l'Etat un gros actionnaire de cette compagnie : on désirait uniquement constituer l'embryon d'un vaste réseau national ; on pensait que si la compagnie consentait à céder toute son exploitation aux conditions prévues dans le contrat relatif à l'achat des actions, le but poursuivi par le Conseil fédéral serait, du premier coup, atteint ; au cas contraire, la possession des actions déjà en portefeuille permettrait à la Confédération d'obtenir, par une autre voie, la cession du chemin de fer. On considérait, dans les sphères officielles, le prix offert comme accep-

table, car en regard de l'arrérage de 30 francs on plaçait une recette nette de 31 fr. 40, d'où un excédent de 1 fr. 40. On ne doutait pas, il est vrai, que les dépenses d'exploitation ne s'accrussent par suite de la mise en vigueur de la loi sur le travail des employés, mais on escomptait une plus-value des recettes pour regagner la différence.

Cependant, tandis que les Chambres discutaient les termes du traité du 5 mars 1894, le gouvernement, de son côté, signait le 3 avril suivant avec la Direction de la compagnie une convention selon laquelle les meubles et immeubles de cette dernière devenaient propriété d'Etat. Il était stipulé que des titres de rente 3 0/0, au capital nominal de 1.000 francs, seraient remis en contre-valeur avec jouissance d'intérêts à courir du 1^{er} août de la même année.

L'Assemblée fédérale se trouva donc en présence d'une double solution : elle avait à choisir entre le traité du 5 mars qui prévoyait l'achat d'un certain nombre d'actions et la convention du 3 avril qui stipulait l'acquisition de l'entreprise entière. Le 8 juin, le Conseil national, par 82 voix contre 31, opina pour l'achat d'actions, alors que quelques jours plus tard, le 18 du même mois, le Conseil des Etats se prononçait pour la reprise de tout le réseau. Cependant, le Conseil national s'étant, après nouvelle délibération, rallié à la décision de l'autre Chambre et l'assemblée générale des actionnaires ayant à son tour approuvé la teneur de la

convention, on pensait que le Central avait fini de vivre. Mais le gouvernement avait compté sans le referendum, qui fut mis en jeu, et dont le résultat inattendu fut le rejet de toute la combinaison à une majorité de 289.406 voix contre 130.729.

Quelle pouvait être la cause de cet échec ?

Il semble que le principal argument des adversaires de la reprise du Central ait été que le prix d'acquisition en était trop élevé ; c'était là une affirmation d'autant plus facile à maintenir qu'une baisse fortuite dans les recettes, succédant à une hausse continue depuis plusieurs exercices, s'était précisément accusée au moment de la discussion. Cette baisse provenait du renchérissement des fers et des houilles, de l'application de la loi sur le repos des employés et elle se chiffrait en 1891 à 2 millions de francs à peu près, soit 4 0/0 du capital-actions.

Les partisans du projet gouvernemental eurent, en tout cas, le grand tort de ne pas expliquer aux électeurs que ce fléchissement dans les rentrées ne serait que passager ; les administrateurs du Central n'eurent pas, de leur côté, la sagesse de procéder graduellement, comme le faisaient d'autres compagnies, à l'application de la loi sur le repos ouvrier ; enfin, le Conseil fédéral lui-même commit la grave imprudence de se prêter, en une conjoncture aussi défavorable, au développement d'un referendum.

§ 4. — Influence du cantonalisme.

Bien que ces diverses tentatives de nationalisation n'aient pas été couronnées de succès, il n'en reste pas moins que l'opinion s'intéressait de plus en plus au régime des voies ferrées. Nous n'en voulons pour preuve que la prise en considération par les Chambres fédérales, le 29 janvier 1892, de la motion des conseillers Curti et Cornaz, qui invitait le Conseil fédéral à instituer une enquête sur le problème des chemins de fer et à présenter à bref délai les solutions qu'il peut comporter. Cette motion fut le signal d'une nouvelle campagne dont l'issue devait être l'adoption de la loi de rachat du 15 octobre 1897.

Ces antécédents établis, il n'est pas indifférent de rechercher, après les nombreuses propositions qui ont été formulées en Suisse depuis 1860, les raisons pour lesquelles la réforme a d'abord régulièrement échoué pour enfin n'aboutir qu'après quarante années de luttes.

Selon nous, la source de cette opposition opiniâtre ne réside pas tant dans l'hostilité des doctrinaires du « laisser-faire » que dans un motif d'ordre purement historique, à savoir la vieille jalousie des pouvoirs cantonaux envers le pouvoir central. C'est là précisément ce qui différencie profondément la situation de la Suisse de celle de la France dans le sujet qui nous occupe. Si, en effet, on veut comprendre la politique suivie en Suisse en matière de chemins de fer, il ne faut pas oublier que

ce pays est un Etat fédéral à forte tendance particulariste.

Or, un Etat fédéral repose sur un compromis entre les exigences de l'Unité nationale et les influences centrifuges des Etats fédérés qui sont contraires à cette Unité. Depuis la Constitution de 1848, chaque innovation, chaque réforme dans la législation fédérale s'est heurtée aux termes de ce compromis. Les cantons se sont toujours opposés à l'absorption par le pouvoir central de leurs droits ou de leurs privilèges : ils ne veulent point que la Confédération d'avant 1848 devienne comme une sorte de Grand-Duché de Bade ou de royaume de Wurtemberg ; ils veulent conserver ce qui est la caractéristique du moyen âge, ce qui n'est plus aujourd'hui qu'un anachronisme. Il est indispensable en effet que chaque peuple, chaque Etat, tienne compte dans son organisation des nécessités ambiantes. Un peuple n'appartient pas seulement qu'à lui-même, il appartient aussi au siècle où il vit, auquel il est indissolublement lié ; il doit être en communion d'idées, d'efforts et de buts avec les autres peuples qui l'entourent. De là, en certains pays, un conflit entre les anciennes traditions nationales et les exigences du progrès du reste du monde. En Suisse, le compromis dont nous venons de parler a été jusqu'à ce jour impuissant à réaliser une entente complète entre le vieil esprit particulariste et la nouvelle idée nationale ; l'un est trop lié à une souveraineté parcellaire, l'autre implique trop une force centraliste unique.

On conçoit dès lors le fondement de l'infatigable opposition qui a été faite en Suisse à l'idée du rachat. Le rachat, c'est l'unification, c'est la centralisation des moyens de transport, c'est, pense-t-on, un pas de plus vers le centralisme bernois. Et on a parfaitement raison. Mais qu'on nous dise si une exploitation judicieuse des chemins de fer peut être, de sa nature, autre que centralisée ? Vaudrait-il mieux que chaque canton possédât en propre ses voies ferrées ? Qu'on se rappelle alors le canton de Berne qui, à une époque, eut, la prétention d'avoir un réseau à lui, et le sort qui fut dévolu à cette expérience !

Ce qu'il faut retenir, c'est que le vote de la loi du 17 octobre 1897 nous est une preuve que le jeu de bascule entre cantonalisme et centralisme qui, depuis près d'un demi-siècle, a constitué tout le ressort de la politique fédérale interne, a enfin tourné à l'avantage du pouvoir central. Deux causes peuvent servir à l'explication de ce phénomène : l'hostilité contre le capitalisme et l'hostilité contre les étrangers ou, si l'on aime mieux un terme plus nouveau, le nationalisme. Ces deux forces réunies, bien que procédant d'un idéal opposé, ont réussi à dégager la route des obstacles qui l'obstruaient : l'instinct particulariste a cédé le pas à l'instinct démocratique et national. La haine de l'élément démocrate envers le monopole des voies ferrées détenu par la haute finance a été plus forte que l'aversion de l'individualisme cantonal pour la centralisation. On doit convenir

du reste, tout à l'éloge du gouvernement fédéral, que ce dernier a su très habilement enlever les suffrages des populations ; il a su flatter et exaspérer leur patriotisme en représentant que les chemins de fer étaient, non seulement à la discrétion de capitalistes, mais encore de spéculateurs étrangers dont tout le soin consistait à cueillir de fructueux dividendes, aux dépens de l'activité et de l'épargne nationales (1).

Toucher cette corde au moment propice était témoigner d'une profonde connaissance de la psychologie du peuple helvétique. L'effet désiré ne manqua pas de se produire et c'est ainsi que le rachat fut approuvé par la votation populaire du 20 février 1898 à une imposante majorité.

Telles sont les diverses phases par lesquelles a passé en Suisse l'idée étatiste en matière de voies ferrées. Telles sont les raisons qui en ont retardé et enfin déterminé l'avènement.

Voyons si cet avènement est légitime et examinons les conséquences qu'il va entraîner.

(1) G. Cohn, *Zur Geschichte und Politik des Verkehrswesens*, pp. 118 et suiv.

CHAPITRE II

LES MOTIFS DE LA NATIONALISATION.

Et d'abord qu'entend-on exactement par l'expression « nationaliser les chemins de fer » ?

Nationaliser les chemins de fer, c'est le fait pour l'Etat d'acquérir la propriété et l'exploitation, ou la propriété seule ou l'exploitation seule des lignes ferrées déjà créées ou à créer, l'Etat rentrant ainsi, contre indemnité, en possession de droits antérieurement concédés à des particuliers.

La nationalisation des moyens de transport a été, surtout de la part de l'Économie orthodoxe, l'objet de très vives critiques. Nous ne nous assignons pas la tâche de les énumérer toutes (1). Pour l'exemple, nous n'en retiendrons qu'une seule dont, on en jugera, l'argumentation est fort peu péremptoire. La nationalisation, disent ses détracteurs, est *a priori* mauvaise, par la simple raison que l'on compte sur le globe moins de chemins de fer d'Etat que de chemins de fer privés ! En

(1) A ce sujet on se reportera avec fruit au travail si intéressant dont M. Bourrat, député des Pyrénées-Orientales, a fait précéder sa récente proposition de loi sur le rachat des Compagnies de l'Est, de l'Ouest, de l'Orléans et du Midi (Annexe au procès-verbal de la séance du 21 juin 1900).

réalité, il y avait au commencement de l'année 1897, 715.000 kilomètres de voies ferrées à la surface de la terre, dont 300.000 kilomètres aux Etats-Unis (1). Ce chiffre seul suffit évidemment à assurer la prépondérance au système de l'industrie privée. Mais c'est précisément parce que cette raison est simple qu'elle n'est pas juste : ceux qui s'en servent ont oublié en effet qu'il ne s'agit pas ici de statistique qualitative mais d'une statistique quantitative, qui peut témoigner de la plus ou moins grande extension de l'un ou de l'autre système sans nous rien apprendre sur leurs avantages ou sur leurs mérites réciproques. La preuve que cet argument est d'une bien faible portée, c'est que le développement des réseaux dans les cinq parties du monde nous révèle que, depuis vingt ans à peu près, l'idée de l'exploitation par l'État a remarquablement progressé, principalement dans les pays où régnait sans conteste le régime des compagnies ; de sorte qu'il est permis de prévoir l'instant où la statistique quantitative de tout à l'heure témoignera elle-même en faveur de l'étatisme (2).

En tout cas, il semble qu'en Suisse l'introduction du système d'État doive, au moins économiquement et politiquement, être un bienfait. La situation des compagnies dans ce pays n'est pas très florissante et c'est justement dans l'incertitude où elles ont flotté relativement au rachat qu'il en faut rechercher la principale

(1) *Archiv für Eisenbahnwesen*, 1898, p. 454.

(2) G. Cohn, *Zur Geschichte und Politik des Verkehrswesens*.

cause. Les spéculateurs en Bourse ont seuls tiré profit de cette incertitude, en faisant hausser ou baisser les cours selon que le rachat semblait plus ou moins probable. Quant aux concessionnaires, ils se sont trouvés dans la position d'un fermier auquel le propriétaire du fonds pourrait à chaque instant dénoncer le bail : ils ont dû continuellement prévoir l'éventualité où ils auraient à vider la place et à clore leur compte de caisse. Aussi ont-ils renoncé aux réformes qui eussent nécessité un nouvel engagement de capitaux et dont le bénéfice ultérieur eût pu ne profiter qu'à l'État. Le seul avantage que l'exploitation privée peut avoir, pour un temps, sur l'exploitation d'État, nous voulons dire un esprit commercial peut-être plus affiné et plus exercé, perdait de la sorte toute raison de se manifester et en fait se manifesta rarement. Et, comme l'idée de la nationalisation avait trop pris racine en Suisse pour qu'il fût possible à la longue de l'ancéantir, il avait fallu, jusqu'au dernier moment, compter avec elle : c'est justement pourquoi les concessionnaires se sont incomplètement acquittés de leur tâche. D'autre part, étant donnée l'aversion à laquelle s'est heurté, malencontreusement d'après nous, le projet de réorganiser sur de meilleures bases le régime de l'exploitation privée (1), il n'y avait plus, semble-t-il, d'autre alterna-

(1) Cette réorganisation, telle que nous en indiquons les lignes principales, v. *infra*, aurait permis l'amortissement que l'on recherche et exclu les difficultés financières auxquelles l'Etat suisse risque très probablement de se heurter.

tive que de rechercher résolument les moyens de procéder à la reprise des réseaux.

Dans ces conditions, cette reprise nous paraît surtout avoir été désirable pour deux motifs : un motif économique et un motif politique.

Quant à savoir si, financièrement et telle qu'elle a été prévue par la loi du 15 octobre 1897, elle est destinée à devenir ce qu'on est convenu d'appeler « une bonne affaire », c'est là une autre face de ce problème dont l'excellence de la solution nous apparaît, à ce point de vue, comme singulièrement contestable.

§ 1. — Motif économique.

SECTION I. — *Point de vue théorique et général.*

Au risque de déplaire à l'Optimisme et d'encourir l'épithète d'interventionniste, nous dirons que le principe de la liberté de l'industrie ne s'applique pas en matière de voies ferrées ; que c'est le monopole qui est applicable à ces dernières et applicable par l'État. Le principe de la liberté peut être de mise toutes les fois que la libre concurrence est susceptible de s'exercer, ce qui se produit régulièrement lorsqu'en présence d'une foule de consommateurs-demandeurs se trouve une foule de producteurs-offreurs assurés de vendre à l'un ce qu'ils ne vendront pas à l'autre. Mais à quels genres de services ou de produits s'applique la libre concurrence, si ce n'est aux services et produits d'in-

térêt privé, c'est-à-dire à ceux qui touchent les hommes en tant qu'individus recherchant la satisfaction de besoins inégaux pour chacun d'eux ?

Il en est autrement pour les services et produits d'intérêt public, concernant tous les hommes également en tant que membres de l'unité politique. Pour les services d'intérêt public il n'existe qu'un seul consommateur-demandeur qui, en l'espèce, est l'État, et il n'y a que bien peu de producteurs-concurrents de ces services, car ils craindraient de rester avec la charge de leur produit. L'État n'a en effet recours à eux que dans la limite de l'indispensable : pour subvenir à ses divers besoins il préfère produire lui-même et cette combinaison constitue le monopole. Or, comme à notre avis le service des voies de communication possède indubitablement le caractère d'un service public, il devient de ce fait sujet d'un monopole pour l'exploitation duquel l'entremise de l'État nous semble nécessaire. Car, comment appliquer ici le principe de la libre concurrence ? A côté d'une ligne ferrée suffisant à tout le trafic, construira-t-on moyennant des frais d'établissement multipliés une seconde ligne destinée à réaliser le meilleur marché ? Nous admettons que par ce procédé on obtienne le bon marché relatif, mais on n'atteindra pas le bon marché absolu (1).

Nous dirons plus, c'est que les chemins de fer cons-

(1) Voy. *Dictionnaire de l'Economie politique*, art. *Péage*.

tituent un monopole à un double point de vue : toute autre voie de communication, soit route, soit canal, est bien d'une part l'objet d'un monopole naturel ; mais quant à la traction qui s'y opère, ces voies restent soumises au principe de la concurrence : plusieurs entreprises de batellerie ou de roulage peuvent les utiliser. La voie ferrée, au contraire, en sus du monopole naturel de la voie, implique dans la généralité des cas le monopole de la traction ; le loyer de la voie et le loyer du véhicule, péage et fret, reviennent au même monopoleur.

Ainsi les chemins de fer sont, par leur essence même, sujets à un monopole double. Il est dans l'intérêt de la collectivité que ce monopole soit exploité au prix de revient et non au prix de bénéfice maximum. Or, laisser ledit monopole aux mains de sociétés privées c'est *nolens volens*, — prescriptions, circulaires et règlements n'y pourront rien —, demeurer soumis au régime du rendement maximum. Voilà justement le point où réside l'abus et c'est pour y mettre un terme, pour en venir à l'exploitation du prix de revient, qu'on demande habituellement la reprise des voies ferrées par l'Etat (1). Qu'actuellement le souci prépondérant des compagnies de chemins de fer soit de réaliser le maximum des recettes, c'est ce qu'il serait assez malaisé de contester et c'est ce que corrobore en tout cas l'étude des ta-

(1) Voy. Léon Walras, *L'Etat et les chemins de fer* ; *Revue du Droit public*, tome VIII, pp. 45 et suiv.

rifs de la plupart des compagnies, aussi bien en France qu'à l'étranger (1).

Les réseaux ferrés doivent donc être confiés à la direction immédiate de l'Etat qui les exploitera, soit en cherchant à réaliser les prix de transport les plus bas, soit en s'efforçant d'arriver à un prompt achèvement du réseau. On aura, dans les deux hypothèses, un mode d'exploitation selon le prix de revient : dans la première, l'Etat envisagera ses différentes lignes comme indépendantes les unes des autres ; il n'en édifiera de neuves que lorsqu'il estimera leur trafic devoir être assez intense pour assurer une plus-value, il réduira les tarifs dès que les bénéfices se manifesteront ; dans la seconde, l'Etat considérera ses lignes comme formant un seul faisceau ; les bénéfices produits seront consacrés à l'établissement de voies nouvelles, la construction se limitant au total du bénéfice même. Attendu que nous reconnaissons aux chemins de fer le caractère d'un service public, c'est cette seconde alternative que l'Etat, selon nous, devra choisir.

(1) Bien entendu, il ne faudrait pas que l'Etat vit dans l'exploitation des chemins de fer un monopole fiscal. Car vouloir demander des bénéfices à des services d'utilité générale, c'est tout simplement rétablir sous un autre aspect l'impôt de consommation avec tous ses inconvénients. Si donc on veut apprécier les avantages de l'étatisation, c'est au point de vue de l'intérêt du public qu'il faut se placer et non au point de vue des profits que l'Etat en pourrait tirer. La tendance actuelle des services publics est d'ailleurs d'éliminer les préoccupations fiscales, dominantes au début, pour en arriver insensiblement au service à prix de revient.

Si, au contraire, sous prétexte de liberté de l'industrie on laisse le monopole dont il s'agit aux mains de syndicats privés, il arrivera que ces syndicats ouvriront avec empressement les artères susceptibles de riches rendements et s'opposeront de toutes leurs forces à l'édification de lignes secondaires qui pourraient ne donner aucune plus-value. C'est la position dans laquelle la France s'est trouvée pendant longtemps et à laquelle les conventions Raynal devaient remédier.

Du reste, l'initiative privée n'a pas toujours fait preuve d'une circonspection remarquable. Une bonne démonstration nous en est fournie par l'histoire même de quelques compagnies suisses, qui, dans les premiers temps de leur exploitation, servirent de magnifiques dividendes. Ces compagnies ne purent ou ne surent résister à l'opiniâtre obsession de capitalistes en quête de bons placements : elles voulurent construire à tout prix et se surchargèrent d'embranchements peu productifs ; le revenu tomba à 2 ou 3 0/0, la valeur des actions souvent au-dessous du pair. On connaît la fin de cette chasse au profit : ce fut une crise et des banqueroutes. Nous pensons que si l'Etat avait procédé, selon le mode exposé plus haut, à l'établissement de ces lignes, cette crise et ces banqueroutes eussent sans doute été évitées. Des bénéfices quasi-scandaleux n'eussent pas été réalisés par quelques-uns, alors que d'autres allaient à la ruine ; on n'aurait pas assisté à des spéculations folles sur des actions tantôt très au-dessus, tantôt au-des-

sous du pair ; d'ardentes compétitions entre concessionnaires rivaux n'eussent pas troublé l'opinion et surtout la stabilité du trafic.

Aussi dirons-nous que la règle du « laisser-faire » ne nous paraît pas être le fondement sur lequel il faut bâtir un régime de voies ferrées ; qu'au contraire, celles-ci doivent être établies et exploitées dans les conditions d'un monopole, préférablement à prix de revient et par l'Etat (1).

Mais nous nous heurtons à cet endroit à une objection bien connue : l'Etat, dit-on, a toujours été un très mauvais entrepreneur ; il est lourd, processif, peu abordable ; de plus, il exploite très cher. Pourquoi le charger encore de l'administration des voies ferrées ? — C'est là un argument pour le moins singulier. Voudrait-on nous dire en quoi de puissantes compagnies se différencient de l'Etat ? Ces puissantes compagnies seraient-elles moins lourdes, moins processives, plus abordables ? Ou bien la lourdeur et le formalisme s'appelleraient-ils qualités pour les compagnies et défauts pour l'Etat ? Curieuse méthode que celle de deux poids et de deux mesures ! Pourtant il nous semble qu'en

(1) Comme l'a très justement fait remarquer M. Ch. Gide, il vaut mieux pour certaines industries qui, par leur nature, ne peuvent prendre que la forme de monopoles, qu'elles soient monopolisées au profit de tous que monopolisées au profit d'individus ou de sociétés ; les chemins de fer, comme déjà les postes et les télégraphes, sont au nombre de ces industries. — Il s'agit ici de pourvoir aux besoins de *tous*, c'est donc à la coopération nationale d'entrer en jeu.

l'espèce, l'aphorisme de Pascal, vérité en deçà des Pyrénées, erreur au delà, devrait avoir depuis longtemps vécu...

Pour ce qui est de la cherté de l'exploitation de l'Etat, sur quoi se base-t-on d'ordinaire pour la démontrer ? On se base sur le coefficient d'exploitation et on croit avoir tout dit lorsqu'on nous présente des coefficients plus élevés pour l'Etat que pour l'industrie privée. Cependant il ne faudrait pas se hâter de s'en remettre à l'expression brutale des chiffres ; il faudrait plutôt chercher à les disséquer et à se rendre compte de leur juste signification. Qu'est-ce, en effet, que le coefficient d'exploitation ? C'est, pour une ligne ou un réseau donné, le rapport de la recette à la dépense. Si nous disons que pour la ligne AB le coefficient d'exploitation est par exemple de 60 0/0, cela signifie que pour une recette de 100 francs il en est dépensé 60. Du reste, n'allons pas dire que le but auquel une administration de chemins de fer doit invariablement tendre est, partout et toujours, la diminution de ce coefficient. Le but à atteindre est bien plutôt l'augmentation des recettes brutes et du produit net ; peu importe en effet la dépense si, en définitive, le bénéfice est accru. Pour nous exprimer d'une manière concrète, prenons une ligne qui, pour une dépense kilométrique de 20.000 francs, réalise une recette de 40.000 francs et dont le coefficient d'exploitation est ainsi de 50 0/0. Supposons que par une meilleure combinaison des horaires, par des facilités

accordées aux usagers, par certains remaniements de tarifs, on parvienne à augmenter la recette kilométrique de 10.000 francs pour un surcroît de dépenses de 8.000 francs seulement ; nous aurons dès lors non plus un coefficient de 50 0/0 mais de 56 0/0, et cependant l'opération aura été rémunératrice puisque la recette kilométrique totale aura haussé de 2.000 francs.

On voit par là que si l'on veut juger de la cherté ou du bon marché de la gestion d'un système de voies ferrées, il faut choisir un critère autre que la proportion de la recette à la dépense.

Arriverait-il même que l'Etat soit parfois cher, ou inhabile ou même ignorant, réfléchit-on qu'il n'est encore organisé que pour la fonction politique et non pour la fonction économique (1) ? Cette fonction économique, il n'est pas de raison qu'il l'exerce plus mal que n'importe quel groupement de particuliers le jour où il se sera préparé pour cette besogne et où il aura institué des organes spéciaux à ce domaine.

L'hostilité envers l'Etat-entrepreneur serait, au fond, parfaitement légitime, s'il s'agissait d'un Etat aristocratique, absolu de sa nature et destiné à n'exploiter qu'à l'exclusif profit d'une oligarchie. Ceci eût pu être le cas avant 1789, si les chemins de fer avaient existé à

(1) En France, la Compagnie du Midi a toujours pensé, — c'était déjà l'avis de M. Pereire —, que l'Etat construit mieux qu'elle et moins chèrement. Elle a également constaté que les jurys d'expropriation exigent davantage d'elle-même que de l'Etat et qu'il y a régulièrement économie quand c'est ce dernier qui traite de l'achat des terrains.

cette époque. Mais depuis cette date, il y a eu des révolutions, il y a eu le développement du Droit public, il y a surtout que le gouvernement n'est plus le fait d'un seul, qu'il représente au contraire l'action de tous les citoyens, qu'en un mot il est la nation agissante. On ne saurait, par suite, lui dénier la détermination et la direction des grands ouvrages ; on ne saurait le séparer de la nation dont il est l'expression dernière pour le déclarer embarrassant et incapable, pour le frapper d'un ostracisme commercial et économique et pour ne voir en lui qu'un dispendieux décor.

Poser ainsi en face l'un de l'autre, comme deux entités irréductibles et inconciliables, d'une part l'Etat et de l'autre la masse des citoyens dont il émane constitue, à nos yeux, un anachronisme choquant, bien difficile à justifier et à défendre.

Nous admettons du reste, avec les économistes de l'Ecole libérale, que le mécanisme de l'Etat dans son organisation actuelle peut, jusqu'à un certain point, favoriser l'existence d'une réglementation tracassière et d'un parasitisme bureaucratique, onéreux et lourd. Seulement, nous nous hâtons de faire remarquer que ces défauts ne sont que la résultante de cette organisation ; qu'ils proviennent d'une centralisation exagérée et de la confusion qui existe partout encore entre les fonctions politiques de l'Etat et ses fonctions industrielles (1). Car l'unité politique moderne n'est pas

(1) La confusion de ce que Schæffle appelle la *Staatswirtschaft* (Economie d'Etat) et la *Volkswirtschaft* (Economie publique).

qu'une personne morale indivisible, elle n'est pas que l'Etat gendarme, policier ou bureaucratique : elle est un complex de personnes morales représentant la magistrature, l'université, les postes, les télégraphes, les chemins de fer (1). L'inconvénient est que pour la direction et l'administration de ces divers services, on s'est jusqu'ici obstinément refusé à concevoir une différenciation nécessaire de ce que nous appellerons l'Etat-Gouvernement et l'Etat économique. A la tête d'organes réclamant des capacités techniques spéciales ou des hommes d'une expérience éprouvée on n'a su mettre, au lieu d'ingénieurs ou de fonctionnaires de carrière, que des politiciens (2) ; d'où un accouplement de fonctions contradictoires dont les effets, nous en convenons, ne prêtent que trop à la critique. Aussi, quand on parle de la nationalisation des services publics, il faut avoir soin de partir du postulat de la différenciation de l'Etat-Etat, organe du Pouvoir, et de l'Etat industriel, banquier ou entrepreneur de transports. Déjà, ne sent-on pas naître en maints pays la nécessité de cette autonomie respective de la fonction économique et de la fonction politique ? Partout ne demande-t-on pas et ne commence-t-on pas de réaliser une démarcation plus ou moins nette entre la politique et l'administration ?

(1) Et dans un temps, peut-être prochain, les établissements de crédit et les mines.

(2) En Belgique, le député Vandenpeereboom a longtemps mené le char de l'Etat en même temps qu'il commandait aux locomotives nationales.

Lorsque cette transformation sera achevée nous ne pensons pas que l'Etat Industriel doive, dans ce nouveau domaine, être inéluctablement inférieur à l'industrie privée.

SECTION II. — *Point de vue pratique et spécial.*

Si nous en venons maintenant à l'examen des avantages économiques qu'on peut, dans la pratique, attendre en Suisse, de la nationalisation des réseaux, nous citerons particulièrement une amélioration possible des tarifs, la disparition des contestations entre la Confédération et les compagnies, l'unité d'exploitation avec les économies qui en seront la suite.

A. — *Amélioration du régime des tarifs.* — En matière de tarifs, l'Etat se trouve mieux que les compagnies en mesure de réaliser d'utiles réformes. Sans vouloir prendre parti ni pour les compagnies ni pour l'Etat, il n'y a, pour fournir une preuve de cette assertion, qu'à se rappeler les réformes opérées sur le réseau de l'Etat français et les résistances des grandes compagnies à les introduire sur le leur (1). Le but des compagnies, comme

(1) C'est ainsi que dès 1880, des barèmes réduits à base décroissante pour les voyageurs de toute classe ont été établis sur le réseau d'Etat français ; les compagnies n'ont adopté ces barèmes qu'en 1892 et sur l'initiative du gouvernement.

Les billets d'aller et retour de toute gare à toute gare existent sur le réseau d'Etat ; ce n'est pas le cas pour les compagnies qui ne les introduisent que peu à peu dans leur exploitation.

Le réseau d'Etat est encore le seul sur lequel l'utilisation des compartiments de 2^e et de 3^e classes dans les trains express soit loisible, moyen-

en général de toute exploitation privée, étant le bénéfice, elles tendent à faire payer à la marchandise tout ce que celle-ci peut payer (1) ; il en est résulté qu'elles ont établi leur tarification selon le principe de l'offre et de la demande. S'agit-il d'une région desservie par un canal ou par une ligne dépendant d'une autre entreprise, les tarifs sont fixés de manière à écraser le concurrent ; s'agit-il par contre d'une portion du territoire où la compagnie règne en maîtresse, toute réduction du fret y est présentée pour impraticable, sinon ruineuse (2).

Ce sera justement le rôle de l'Etat de s'appliquer à faire disparaître de semblables anomalies, à asseoir équitablement les tarifs, tout en se préoccupant du reste de maintenir l'équilibre entre les recettes et les dépenses. Il est difficile de concevoir, en effet, que les diverses parties d'un même pays soient inégalement traitées, par la seule raison que l'entreprise qui les dessert est dotée d'une concession moins fructueuse, ou d'une situation financière moins bonne, ou est enfin moins bien disposée envers les usagers.

nant un parcours minimum de 100 kilomètres ; pour jouir du même avantage, les voyageurs doivent accomplir sur les réseaux des compagnies un trajet variant de 150 à 400 kilomètres.

Il a, également le premier, introduit en France le système des cartes d'excursions, déjà en usage en Allemagne, en Belgique et en Suisse.

Enfin, pour les marchandises, c'est le réseau d'Etat qui a fait triompher le système du barème kilométrique.

(1) M. Solacroup, Directeur de la Compagnie d'Orléans.

(2) Cons. le remarquable article de M. C. Pelletan dans la *Revue des Revues* du 15 août 1899, p. 351 et suiv.

La base sur laquelle le gouvernement suisse entend opérer la réforme est que les tarifs pour voyageurs et pour marchandises actuellement les plus bas, seront étendus à toutes les lignes de la Confédération (1). La conséquence en sera pour une partie du pays la diminution des taxes-voyageurs, pour une autre partie la diminution des taxes-marchandises. Le Conseil fédéral a calculé que ces réductions de taxes se résoudraient, les premières années de leur application, en une moins-value de 3 millions de francs sur les recettes-voyageurs et de 1.700.000 francs sur les recettes-marchandises, soit en tout 4.700.000 francs. On peut redouter que cette diminution dans les recettes n'ait un fâcheux contre-coup sur les finances fédérales. Il ne faudrait pas néanmoins se montrer trop pessimiste et oublier qu'aussi longtemps que les tarifs ne sont pas démesurément abaissés, leur réduction est habituellement suivie d'une augmentation dans les bénéfices (1). On sait, par exemple, que l'abaissement des tarifs pour voyageurs, qui a été réalisé en 1896 sur le Central suisse, n'a donné lieu dans l'année qui a suivi ce changement qu'à une moins-value de 20.000 francs au lieu de 300.000 francs

(1) On appliquera pour les billets simples le tarif du Nord-Est, pour les aller et retour celui du Central ; pour les marchandises celui du Nord-Est. Ces tarifs sont inférieurs à ceux pratiqués sur les autres réseaux.

(2) Il faut évidemment se garder des exagérations commises par l'administration des chemins de fer hongrois, exagérations qui ont rapidement abouti à un déficit et finalement à un relèvement de ces tarifs qu'on avait voulu trop réduire.

qu'on en attendait et que, dès 1898, cette moins-value ne s'est pas reproduite.

Le gouvernement helvétique compte introduire, en ce qui concerne les voyageurs, un système de tarifs par zones et généraliser les tarifs exceptionnels qui n'existent aujourd'hui que pour les sociétés et les écoles ; les taxes d'aller et retour qu'on se propose d'établir seraient plus avantageuses pour les groupes de 16 à 120 personnes que celles actuellement en vigueur. Une tarification spéciale est ensuite prévue pour les transports d'indigents et de police, pour les billets combinés et pour les billets circulaires à parcours défini. En revanche, les billets de dimanche délivrés jusqu'ici par le Jura-Simplon, et qui présentent un rabais de 30 0/0 sur deux fois le prix de simple course, seront supprimés, puisqu'ils n'auront plus leur raison d'être avec des billets ordinaires d'aller et retour d'un prix inférieur. Quant aux abonnements d'ouvriers qui n'existent, à ce jour, que sur le Jura-Simplon et le Central, ils seront étendus à tout le territoire bien qu'il n'y ait pas à se dissimuler que cette extension n'entraîne de notables moins-values. Mais il faut envisager que l'état social où nous vivons exige pour le travailleur un cercle d'action toujours plus large, alors que le souci de la tranquillité publique commande d'éviter, sur un point donné, une trop grande agglomération de sans-travail.

Les abonnements pour commis-voyageurs et négociants seront établis sur tout le réseau au taux employé

jusqu'à ce jour par le Nord-Est, c'est-à-dire au taux le plus bas.

Le principe sur lequel se fonde le Conseil fédéral pour la réorganisation des tarifs-voyageurs sera pareillement appliqué pour les tarifs-marchandises : on les réduira suffisamment pour déterminer le développement des transactions, sans pourtant s'exposer à de trop graves déficits.

On a d'abord en vue l'adoption de tarifs kilométriques décroissants qui faciliteront les expéditions à grande distance dans les limites du territoire national, encourageront l'importation des pays voisins et atténueront les frais d'exportation. On espère ainsi mettre un terme aux innombrables doléances du commerce helvétique qui se plaint de voir les tarifs internes plus onéreux que ceux de transit. Ces tarifs à base décroissante, dont un infructueux essai vient d'être tenté par le Nord-Est, n'ont pu être appliqués sur les autres réseaux en raison même de leur exigüité : l'unification aux mains de l'Etat paraît seule en assurer l'établissement durable et rémunérateur.

Parmi les perfectionnements projetés, il y a lieu de relever encore l'adoption, depuis longtemps désirée par le négoce, d'un tarif proportionnel pour les céréales par wagons complets. On peut se représenter l'importance de ce trafic si l'on songe que les lignes suisses ont transporté, en 1895, 674.326 tonnes de froment sur un total de 7.181.617 tonnes de marchandises, soit 9, 4 0/0.

On s'efforcera en même temps et contrairement à la pratique actuelle de diriger le trafic par l'itinéraire le moins coûteux. Il ne devra plus arriver que les marchandises en transit Bâle-Gothard par exemple, soient acheminées par le Hauenstein, viâ Olten-Aarau, avec des rampes de 20 à 26 millimètres, au lieu de l'être par le Bœtzberg viâ Brugg dont la pente maxima n'est que de 12 millimètres, simplement parce que la première de ces routes est d'un kilomètre plus courte ; ou bien qu'entre St-Gall et la Glatt les transports soient effectués par la vallée du Rhin au lieu de l'être par Winterthour, c'est-à-dire par un itinéraire deux fois plus long.

Ces améliorations sont d'autant plus indiquées que les tarifs suisses pour marchandises sont sensiblement plus élevés que les tarifs allemands ou autrichiens (1). Nous n'avons garde d'oublier, il est vrai, que la nature accidentée du sol suisse et l'inégalité des profils qui en est la conséquence ne sont point, tant s'en faut, des facteurs de bon marché dans l'exploitation des lignes de

(1) Le transport d'un wagon complet de pommes de terre de Berne à Rorschach (lac de Constance) coûte 110 francs, alors que pour une distance sensiblement égale les frais, pour un même envoi, ne s'élèvent qu'à 92 francs de Mulhouse à Rorschach. — Un chargement complet d'avoine expédié de Stuttgart à Frauenfeld (Thurgovie) revient à 130 francs, tandis qu'il en coûte 152 de Lausanne à Frauenfeld. — La houille, par wagon complet, revient à 80 francs de Sarrebruck à Bâle : l'anthracite des mines de Sion, en Valais, qui n'a, pour être rendu à Bâle, qu'à parcourir une moindre distance paie cependant 96 francs par wagon. — Un chargement de bétail revient à 104 fr. 85 de Thoun à St-Margrethen : un chargement identique ne paie que 86 francs sur les chemins de fer d'Etat autrichiens.

ce pays. Mais c'est justement une considération qui nous semble singulièrement militer en faveur de combinaisons permettant d'abaisser les taux actuels. La Suisse, de par sa petitesse et sa situation géographique, de par sa pauvreté en richesses minérales, de par sa dépendance en bien des domaines des puissants voisins qui l'environnent, doit anxieusement veiller à ce que cette position défavorable ne dégénère point pour elle en une position dangereuse.

L'opinion a été, à diverses reprises, exprimée que les modifications que nous venons de mentionner pourraient être opérées sans qu'il soit besoin de nationaliser le réseau. Cela est juste, du moins en partie. Mais les défenseurs de cette idée ont, en tout cas, omis d'envisager que le gouvernement ne dispose actuellement d'aucun moyen légal pour forcer les compagnies à adopter des mesures depuis longtemps reconnues d'utilité générale. Quant au contenu des concessions, on n'y trouve au sujet des tarifs, que l'indication d'une limite maximum, au-dessous de laquelle les concessionnaires peuvent se mouvoir et se meuvent en fait pour se concurrencer les uns les autres.

C'est pourquoi nous estimons que les réformes que le gouvernement suisse se propose d'accomplir, en matière de tarification, paraissent bonnes en-elles-mêmes. Il reste seulement à savoir si l'équilibre financier ne s'opposera pas à leur complète réalisation.

B. — *Disparition des litiges entre la Confédération et les compagnies.* — C'est là un nouvel avantage que les partisans du rachat attendent de lui. C'est là un signe qu'il n'y a pas qu'en France que les compagnies aient des contestations avec le Pouvoir, de qui elles tiennent une puissance dont elles se plaisent assez souvent à exagérer les effets. En Suisse, comme chez nous, les difficultés entre concédant et concessionnaires ont été déplorablement fréquentes et l'on a pu y assister au curieux spectacle d'une compagnie accusant l'Etat de bon plaisir et de tyrannie, alors que ce derniers'en tient à la lettre stricte des conventions. Les compagnies ont, à maintes reprises, agi en Suisse comme si les lois et les règlements n'étaient pas faits pour elles : elles se sont indignées que l'autorité de surveillance les rappelât à l'observation des clauses concessionnelles et elles ont pensé se justifier en accusant de mauvais vouloir la « bureaucratie bernoise ».

Tout ce qui pourrait être allégué à leur décharge, c'est, — on le sait déjà —, que l'incertitude où elles se sont trouvées à l'endroit du rachat, qui pouvait être demandé tous les 15 ans, n'a pas été de nature à favoriser leur exploitation. Elles ont hésité à effectuer des améliorations qui, onéreuses dans le présent, rapportent dans la suite de notables plus-values ; et elles ont d'autant plus temporisé que leurs actions sont aux mains de puissants établissements de crédit dont l'unique souci est de distribuer de gros dividendes afin de

maintenir ces valeurs à un cours élevé et de spéculer fructueusement sur elles.

La tendance des compagnies à tirer financièrement de leur concession plus que celle-ci n'est normalement susceptible de leur donner a été la source de différends continuels entre elles et la Confédération : il est de connaissance élémentaire que tout perfectionnement en matière de chemins de fer, soit en vue du service, soit en vue de la sécurité, nécessite l'emploi de sommes importantes ; ce n'est pas sans des capitaux considérables qu'on peut agrandir des gares, construire de nouvelles voitures, doubler les voies, renforcer la superstructure et les aiguillages : de là une foule de difficultés avec les compagnies, dont malheureusement la résistance à opérer les réformes les plus urgentes n'a souvent eu d'égalé qu'un exclusif souci des bénéfices. Elles ont été, si possible, encore plus récalcitrantes toutes les fois qu'il s'est agi d'un abaissement ou d'une modification des tarifs, dont l'immédiate conséquence eût été d'entraîner, pour quelque temps du moins, une diminution dans les recettes. Toujours sous la crainte d'un rachat éventuel, elles se sont opiniâtement refusées à toute transformation dont le résultat eût pu être de réduire le produit net des dix derniers exercices, destiné à servir de base au calcul de l'indemnité.

Il nous semble en tout cas probable que des conflits provenant de la contradiction de deux ordres d'intérêts aussi fondamentalement opposés, intérêts des compa-

gnies et intérêts du public, ne sauraient logiquement se dénouer par le provisoire de demi-solutions.

C'est ce qui nous porte à nous ranger à l'opinion de ceux qui estiment que, seule, la reprise par l'Etat est capable de trancher ces conflits et à l'avenir de les éliminer.

C. — *Unité d'exploitation.* — Le réseau helvétique est actuellement, abstraction faite des chemins de fer de montagne *stricto sensu*, aux mains de 3 compagnies principales et de 26 compagnies secondaires.

Les rapports que ces compagnies ont journallement entré elles exigent une dépense improductive de travail et de temps : chaque administration doit avoir pour chaque branche de service des bureaux spéciaux avec un nombreux personnel.

En matière de comptabilité principalement, il est aisé de se rendre compte de la masse de travail qui, économiquement, se trouve gaspillée. Le bureau spécial des finances de chaque exploitation a pour attribution capitale de procéder au décompte des sommes dues par les réseaux voisins, d'en vérifier les versements et d'aplanir les inévitables litiges où chaque compagnie s'efforce d'obtenir le plus possible de sa rivale en interprétant à son profit le texte des concessions. L'unification du service mettrait fin à cet enchevêtrement des comptes et simplifierait le contrôle en réduisant le nombre des intermédiaires.

Au point de vue des transports, si, avec le système

actuel, on veut établir un tarif applicable d'une station quelconque d'un réseau à une autre station d'un autre réseau, il y a toujours lieu, avant d'en soumettre le principe à l'autorité de surveillance, de recueillir l'avis des compagnies médiatement ou immédiatement intéressées; la procédure est la même lorsqu'il s'agit de tarifs communs avec des lignes étrangères. Pense-t-on que cette besogne ne serait pas heureusement facilitée par l'organisation d'un bureau des tarifs unique? Nous faisons une remarque identique pour les réclamations, soumises à l'examen d'une série de bureaux dont les interminables formalités, le plus souvent hors de proportion avec l'importance de l'objet contesté mécontentent le public.

La réunion, en une seule main, de ces divers organes permettrait, à n'en pas douter, de réduire et le personnel et les dépenses de l'administration générale. Dans son message du mois de mars 1897, le Conseil fédéral estimait à 880 le nombre des employés des administrations centrales des cinq principales compagnies: il pense qu'après simplification des services ce chiffre pourrait être ramené à 600, ce qui équivaldrait à une économie de traitements de 600.000 francs environ (1).

(1) En 1898, les frais d'administration générale des 5 compagnies principales se sont répartis de la manière suivante :

Compagnies	Longueur exploitée	Dépenses du personnel	Autres dépenses	Total
Central. . . .	328 kilom.	440.543 fr.	89.543 fr.	530.086 fr.
Gothard . . .	276 —	446.640 »	96.773 »	543.413 »
Jura-Simplon .	928 —	512.194 »	138.896 »	651.090 »
Nord-Est . . .	725 —	592.464 »	106.478 »	698.942 »
Union Suisse. .	279 —	345.360 »	78.004 »	423.364 »

Relativement au matériel de superstructure, le gouvernement s'est efforcé, en plusieurs occasions, de faire adopter aux compagnies des types uniformes. Il s'est invariablement heurté à un mauvais vouloir manifeste. On a donc actuellement pour un service identique des profils, des longueurs et des attaches de rails différents : si l'on se décidait pour l'emploi d'un type unique, il serait possible, étant données l'importance et la continuité des commandes, d'effectuer les achats à des conditions meilleures que celles aujourd'hui consenties. Au 1^{er} janvier 1896, la longueur totale des rails des cinq chemins de fer principaux et des lignes secondaires était de 4.022.167 mètres ; si l'on porte à 3,3 0/0 les renouvellements annuels pour usure, on voit que les compagnies doivent se procurer tous les ans une moyenne de 133 kilomètres de rails, soit, à raison de 70 tonnes le kilomètre, 9.310 tonnes (1). On conçoit que de semblables commandes légitiment l'espoir de forts rabais. La même observation s'applique encore aux traverses en fer dont l'usage se répand de plus en plus. Au 1^{er} janvier 1896 ces traverses couvraient 1.488.846 mètres de voie ; en admettant la même proportion de renouvellement que pour les rails, c'est-à-dire 3,3 0/0 par an, il faudrait annuellement 37.000 traverses ou 2.850 tonnes, à raison de 50 kilos par traverse. L'économie pour les rails et les traverses se chiffrerait ainsi par une réduction de 12.000 tonnes.

(1) Message du Conseil fédéral du 17 mars 1897, p. 681.

En ce qui concerne le service des gares et stations, on constate tout d'abord que les frais qu'il nécessite constituent à peu près le quart du total des dépenses nettes d'exploitation. Les gares communes sont surtout dispendieuses, leur utilisation par plusieurs compagnies entraînant des doubles emplois nombreux et des complications coûteuses. Les contrats de cojouissance fixent la part que chaque concessionnaire doit verser pour l'intérêt du capital de premier établissement et les frais d'exploitation : il faut pour en déterminer la quotité procéder à un travail de pointage long et délicat. La réception et la livraison des marchandises, les horaires, les correspondances, les responsabilités respectives en fait d'accidents et d'avaries sont l'objet d'accords communs entre les cojouissants. Mais il est rare que ces accords soient assez parfaits pour ne susciter ni froissements ni divergences. Or, il y a en Suisse, sur ce qu'on est convenu d'appeler le grand réseau, 28 gares communes, non compris les stations de soudure avec les lignes étrangères ou secondaires : il n'est donc pas douteux que l'unité d'exploitation ne soit dans ce cas destinée à produire les plus favorables effets.

De tous les inconvénients du régime en vigueur, celui que les voyageurs supportent le plus impatiemment est la prolongation des arrêts dans les gares de jonction. La cause principale de ces retards est l'obligation d'abandonner dans ces gares la locomotive appartenant au réseau parcouru pour en prendre une du réseau à

parcourir. C'est ainsi que dans le trajet de Zurich à Lausanne, — 250 kilomètres environ —, on ne compte pas moins de quatre changements de locomotive ; on en compte deux sur le parcours très restreint de Zurich à St-Gall. D'ailleurs, la locomotive n'est pas la seule chose qui change au point de raccordement des réseaux : ce qui change encore, au vif désagrément du public, c'est tout le personnel du convoi depuis le chef de train jusqu'au contrôleur. Des étrangers qui, en d'autres pays, ont parcouru des centaines de kilomètres sans avoir à exhiber leur billet ailleurs qu'au départ, sont fâcheusement surpris d'avoir à se soumettre au contrôle trois fois au moins de Zurich à Lausanne par exemple, après Aarau, après Olten et après Berne.

L'extrême diversité des types de locomotives et de véhicules est également frappante. On ne distingue pas moins de 36 modèles différents de machines, alors qu'avec les trois types de trains existant, express, omnibus, marchandises, trois modèles de locomotives pour les voies en plaine, autant pour les voies à rampes moyennes et pour les voies à rampes fortes, c'est-à-dire neuf types en tout suffiraient pour les nécessités de l'exploitation. Cette diversité de systèmes implique d'abord un personnel plus nombreux, chaque espèce de machine devant avoir ses mécaniciens ; elle implique en second lieu un stock de pièces de rechange pour chacune de ces espèces. L'Etat, en réduisant aux proportions que nous venons d'indiquer le nombre de types, réaliserait une

économie sur le personnel, puisqu'un même mécanicien pourrait être éventuellement utilisé sur toutes les locomotives de même modèle ; le stock des pièces de rechange pourrait être aussi diminué et sans doute acquis à des conditions meilleures ; enfin, le travail dans les ateliers de réparation devenant plus uniforme serait plus facile et peut-être moins coûteux.

Des défauts analogues existent pour les véhicules à voyageurs dont la variété passe toute vraisemblance. On n'a, pour s'en assurer, qu'à se transporter à une gare de jonction ou à examiner la composition d'un convoi.

Les compagnies n'ont pu se décider à adopter un mode d'éclairage unique, non plus qu'un même système de freins continus. Sur les unes, l'éclairage par le gaz est lamentable, sur les autres, le public attend l'emploi depuis longtemps promis de la lumière électrique ; d'autre part, il n'est pas rare que les freins ne fonctionnent point par suite de l'inadaptation des divers systèmes entre eux.

Mais c'est principalement pour les wagons à marchandises que s'est fait sentir cruellement le manque d'unité. L'unification est, à cet égard, un besoin tellement impérieux pour le trafic international, que le 1^{er} avril 1887 intervint entre l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la France, l'Italie, les Pays-Bas, la Roumanie et la Suisse une entente relative à l'uniformité des pièces de construction de ces véhicules ; on n'ignore pas en

effet que les wagons de marchandises, afin d'éviter une rupture de charge entre la station de départ et celle d'arrivée, font couramment de longs trajets sur les lignes étrangères : il est aisé d'en déduire l'urgence d'un même procédé d'attelage, d'une même largeur et d'une même hauteur des voitures.

De leur côté, les compagnies suisses ont, à la date du 1^{er} janvier 1888, créé entre elles une association destinée à améliorer leur situation vis à-vis de l'étranger et à faciliter l'échange de leurs wagons à l'intérieur. Avant que cette association n'existât, tout wagon de marchandises parvenu à la gare de destination et déchargé, était renvoyé à sa station d'attache par le plus court chemin et en règle générale à vide. Aujourd'hui, ces wagons vides peuvent être chargés d'une sorte de fret de retour vers leur point de départ, combinaison qui permet de récupérer les frais de traction de poids mort et de réaliser en outre un bénéfice. Mais ce progrès bien que notable ne saurait être tenu pour suffisant : il implique en effet une comptabilité fort longue, portant sur les sommes dues de part et d'autre du fait de l'utilisation de voitures appartenant aux différentes compagnies. Il est souhaitable que les calculs, onéreux par le personnel qu'ils nécessitent, soient rendus inutiles par le versement dans une seule caisse des redevances de location. Quoi qu'il en soit, on est obligé de reconnaître que l'« Association des chemins de fer suisses » a fait de remarquables efforts pour arriver à l'unité d'exploita-

tion technique ; mais il est une réforme que sa bonne volonté est impuissante à réaliser, c'est de mettre un terme au morcellement des services. Or, c'est ce morcellement qui, selon nous, constitue l'obstacle le plus grave à une amélioration des conditions présentes du trafic.

Les doléances du public usager au sujet des horaires et des correspondances n'ont été le plus souvent examinées et écoutées que sous la pression des autorités fédérales. La lutte que l'opinion dut soutenir contre la Compagnie de la Suisse occidentale en vue d'obtenir des trains de nuit est encore présente à tous les esprits. La Confédération dut à cet effet garantir une subvention à cette compagnie, subvention dont bénéficia plus tard celle du Simplon. Nous ne mentionnerons ici que pour mémoire les fréquents procès de cette dernière avec le Central, le Nord-Est et l'Union suisse relativement à la part contributive de chacune d'elles aux dépenses de ces trains. Il importe, en tout cas, de ne pas oublier que ce n'est que sur l'intervention expresse du gouvernement que ces compagnies se sont rendues, avec beaucoup de peine, aux justes sollicitations des milieux commerciaux, qui n'avaient cessé de demander la mise en marche d'un train de nuit de Zurich à Genève, avec correspondance sur Lyon.

Pour ce qui est de la vitesse des trains, on peut dire qu'elle est en Suisse bien au-dessous de la moyenne. Ceci n'a rien qui doive nous étonner si l'on se rappelle

ce que nous disions tout à l'heure à propos des arrêts dans les gares de jonction : il en résulte que la vitesse commerciale des convois est inférieure à celle des pays voisins. Elle est d'environ 39 kilomètres à l'heure sur la ligne badoise Heidelberg-Bâle, alors qu'elle n'est que de 34 kilomètres sur le parcours Romanshorn-Genève. Quant à la vitesse réelle, l'écart est encore bien plus considérable, puisque le maximum, qui est de 75 kilomètres en Suisse, est de 90 kilomètres en Bavière et dans le Grand-Duché de Bade et de 110 sur la Compagnie de l'Est français. On cherche parfois à expliquer cette infériorité en alléguant la configuration accidentée du territoire suisse : cependant les lignes badoises et bavaroises présentent des rampes pour le moins aussi fortes que la grande ligne Genève-Romanshorn. Aussi bien n'est-ce pas pour nous l'explication vraie. Celle-ci nous paraît plutôt résider dans le principe que les dépenses d'exploitation croissent avec la vitesse ; les compagnies le savent fort bien, et c'est pourquoi elles pratiquent des vitesses inférieures sur toutes les sections où elles n'ont à redouter aucune concurrence : ce qui se passe sur le Gothard par crainte du Brenner, le démontre surabondamment.

Mais où une saine exploitation d'Etat fera particulièrement sentir son bienfaisant effet, c'est surtout sur les lignes secondaires dont le service n'est assuré qu'au minimum prévu dans les concessions. Les lignes secondaires étant rarement productives, ce serait à la

vérité bien de l'exigence, que de demander d'une exploitation privée dont la raison d'être est le dividende, de ne pas les traiter en marâtre. Aussi, les habitants de ces régions moins favorisées ont-ils dû, à chaque coup, emporter de haute lutte la création d'un service local.

L'intérêt des grandes villes paraît seul peser dans la balance des compagnies. N'y a-t-il pas pourtant un intérêt général comprenant aussi bien l'intérêt des cantons éloignés que celui des grosses agglomérations ?

§ 2. — Motif politique.

C'est le second motif qui, à notre sentiment, milite en faveur de la nationalisation.

SECTION I. — *Danger des influences étrangères.*

Nous avons vu que les transports par chemins de fer, appelés à satisfaire un service d'intérêt public, revêtent par leur nature même le caractère d'un monopole économique. Nous pensons qu'il est imprudent de laisser ce monopole au pouvoir de sociétés puissantes, de mettre ce facteur de vitalité à la merci des individualités financières qui sont à la tête de ces sociétés. On n'est pas sans connaître l'influence dont les compagnies jouissent auprès d'une partie de la presse, leur jeu habile à l'encontre des autorités constituées et les dangers inhérents à la présence dans leurs conseils d'administration d'actionnaires étrangers ou ayant des intérêts à l'étranger.

Nous ne saurions, d'un autre côté, faire place à cette opinion qui ne voit dans les compagnies que des organes exécutifs des volontés de l'action publique. Pour qu'elles soient de véritables organes de l'Economie publique il faudrait, ou bien qu'elles n'eussent pour mobile de leur activité que l'intérêt général, ce qui n'est pas conforme à leur but, ou bien que l'intérêt général et l'intérêt particulier se confondissent, ce que nous contestons.

Mais c'est ce qui est admis par un certain libéralisme. Car il existe une espèce de doctrine économique qui soutient que les compagnies à monopole doivent être traitées comme le commerçant ordinaire ; que, nanties d'un fructueux privilège, elles doivent en outre bénéficier de la liberté comme le simple industriel qui a devant lui mille concurrences. Or, il n'y a qu'un contrepoids possible, qu'une puissance capable de s'opposer à ces envahissantes prétentions : cette puissance c'est l'Etat, et bien que jusqu'ici on ait plus perdu que gagné à défendre, sur ce terrain, les droits de ce dernier, nous n'hésitons pas à le replacer dans son domaine.

Quand nous établissons que les compagnies se considèrent comme une entreprise privée et non comme un service public, comme une entreprise financière n'ayant en vue que le profit, nous nous gardons bien de donner à cette constatation l'allure du plus léger reproche : pour les compagnies la recherche du bénéfice est légitime ; elle est pour elles une nécessité à laquelle elles ne peuvent se soustraire.

C'est justement pour nous le point rédhibitoire.

Nous ne récriminons pas non plus contre ce que certains ont appelé la « féodalité financière », l'« oligarchie d'argent » ; nous disons seulement que cette oligarchie d'argent, pour si honnête et consciencieuse soit-elle, est inéluctablement marquée d'un caractère cosmopolitique. Les affaires qu'elle traite et les intérêts qu'elle défend ne sont pas que nationaux : ils sont avant tout mondiaux. Les intérêts des principaux actionnaires d'un réseau ne sont pas uniquement concentrés sur ce réseau ; des intérêts, ils en ont à peu près partout. Ils peuvent en posséder en Espagne, en Italie, en Autriche, en Egypte, sur le Danube. Qu'on prenne les annuaires des grandes compagnies européennes et qu'on voie si les mêmes noms ne se retrouvent pas sur les listes de maints conseils d'administration.

Cette oligarchie a nécessairement une politique dans l'intérieur des divers pays et une diplomatie dans le monde entier. Par cette politique, elle vise à s'assurer un gouvernement favorable et docile, de sorte que le monopole des transports devienne pour elle un moyen d'atteindre à la réalisation de desseins n'ayant souvent rien de commun avec l'esprit de l'entreprise elle-même.

D'ailleurs, l'existence d'une compagnie n'implique pas seulement des actionnaires (1) et un conseil d'ad-

(1) Que les Anglais dénomment si expressivement des « *Sleeping partners* » (associés dormant) !

ministration ; il faut voir encore tout ce qui gravite autour d'elle ; des ingénieurs , des industriels , des fournisseurs , tout ce qui dépend d'elle médiatement ou immédiatement , jusqu'au petit négociant et au petit agriculteur qu'elle tient par ses conditions de transport. Pense-t-on que le monopole des chemins de fer ainsi octroyé à un syndicat de grande banque soit dénué de conséquences dangereuses et qu'il soit indifférent pour l'État de s'efforcer de le ressaisir afin d'assumer la protection d'intérêts lésés ou ignorés ?

Nous ne répondrons pas par une formule aprioristique. Nous nous contenterons de relever quelques faits relatifs à la situation présente des cinq principales compagnies suisses : ces faits nous seront une réponse.

Nous savons déjà que c'est seulement dans la seconde période de construction du réseau que ces compagnies commencèrent de faire appel au capital étranger pour l'achèvement des lignes concédées. Les mécomptes dont la construction des voies du premier réseau avait été suivie avaient refroidi le capital local qui, dès lors, se tint en une prudente réserve.

Les capitalistes étrangers montrèrent plus de confiance. Mais comme le crédit des compagnies était ébranlé et l'argent cher, ils réclamèrent, en récompense de leur concours, le droit d'être représentés dans les conseils d'administration.

Une grande partie des actions passa bientôt la fron-

tière, et cette émigration eut le double effet de rompre la solidarité d'intérêt régnant entre les propriétaires des chemins de fer et le pays et de substituer à la sollicitude pour le bien du trafic le souci des dividendes. On ne vit plus d'actionnaires conserver leurs titres, mais des spéculateurs s'efforcer de faire de chaque compagnie une poule aux œufs d'or. Cependant, des discussions n'ayant pas tardé à se produire au sein des assemblées générales et des conseils, et des abus s'étant découverts, le gouvernement fut amené à intervenir. Il proposa une loi sur le vote des actionnaires et il la fit adopter le 28 juillet 1895. L'enquête, opérée après l'adoption de cette loi et préalablement à son application, révéla que les actions dont la possession impliquait droit de vote étaient pour la majorité, dans trois des compagnies principales, entre les mains d'actionnaires domiciliés à l'étranger.

Le tableau suivant en fournit le témoignage :

DÉSIGNATIONS	Jura-Simplon		Nord-Est		Central		Union suisse		Gothard	
	Actionnaires	Actions	Actionnaires	Actions	Actionnaires	Actions	Actionnaires	Actions	Actionnaires	Actions
TOTAL DES ACTIONS										
Actions de fondation...	—	245.000	—	408.000	—	100.000	—	45.000	—	100.000
Actions de priorité....	—	404.000	—	52.600	—	—	—	55.000	—	—
TOTAL.....	—	349.000	—	460.600	—	100.000	—	80.000	—	100.600
ACTIONS INSCRITES										
Actionnaires domiciliés en Suisse.....	1.154	147.844	387	34.427	243	14.050	444	20.818	124	1.347
Actionnaires domiciliés à l'étranger.....	166	32.226	121	37.100	96	20.414	67	8.082	102	26.347
TOTAL.....	1.320	180.070	508	68.527	339	34.464	511	28.900	226	27.694

Ainsi, on se trouve en Suisse en présence d'un état de choses malsainement illogique. Au point de vue national, il n'est pas admissible que les principaux propriétaires des lignes du pays soient des étrangers, dont l'influence prédomine dans les conseils et dont les décisions sont plutôt dictées par l'intérêt personnel que par celui de la nation. Le contrôle du gouvernement ne peut, dans ces circonstances, qu'être défensif ; il ne constitue en aucune manière une direction positive.

Les profits obtenus au moyen de tarifs élevés et de concurrences habilement calculées prennent en grande partie, sous forme de dividendes, le chemin de l'étranger. Mais ce n'est pas là le seul moyen dont les intéressés ont usé pour soutirer à leurs entreprises tout ce que celles-ci étaient susceptibles de rendre. Si en effet une forte proportion d'actions est en mains étrangères, il en est autrement des obligations qui ont presque toutes trouvé leur classement dans le portefeuille de la bourgeoisie helvétique. Comme il existe un procédé bien simple d'augmenter le revenu des actions et que ce procédé consiste dans la réduction de l'intérêt des obligations, les actionnaires n'ont pas manqué d'y recourir. Jusqu'en ces derniers temps, les obligations sérieuses de chemins de fer rapportaient 4 0/0. On a, à diverses reprises, opéré des conversions en 3 1/2 0/0, de sorte que, pour chaque million converti, 5.000 francs sont passés du carnet de l'obligataire dans celui de l'actionnaire. Les économies ainsi réalisées qui, en toute équité,

eussent dû profiter au bien général, n'ont servi qu'à hausser le taux des dividendes, en appauvrissant les obligataires nationaux.

Veut-on maintenant envisager une nouvelle conséquence de cet assujettissement ? Qu'on se rappelle l'émotion suscitée dans la finance allemande par les jugements du tribunal de Lausanne des 21 janvier et 19 juillet 1899, relatifs au calcul de l'indemnité de rachat des Compagnies du Central et du Nord-Est. Le Tribunal fédéral avait décidé que l'indemnité à verser à ces compagnies serait calculée d'après la nouvelle loi de comptabilité du 27 mars 1896, d'ailleurs conforme dans son esprit aux clauses concessionnelles, et non plus selon le texte passablement ambigu de chacune des concessions. Les financiers allemands crièrent à la spoliation ; ils traitèrent la décision des magistrats suisses de mesure arbitraire et violente. L'Association des intéressés à la Bourse de Berlin déposa même sur le Bureau des admissions à la cote une motion tendant à exclure tous titres suisses du marché. Il est vrai qu'après une discussion des plus vives cette motion fut rejetée.

Il n'en reste pas moins que cette tentative recélait un indice grave. Qu'est-ce à dire, sinon qu'une société étrangère prétendait s'arroger le rôle d'instance supérieure par rapport au Tribunal fédéral et s'efforçait de créer un courant hostile à ses sentences ! C'était là du reste un dessein aussi présomptueux qu'irréfléchi,

puisque la décision incriminée ne visait pas exceptionnellement les actionnaires étrangers, mais bien tous les actionnaires en général.

Ce mouvement ne demeura pas cependant circonscrit à l'enceinte de la Bourse berlinoise. De nombreux journaux et non des moindres (1), approuvèrent et encouragèrent cette campagne dont le but manifeste était d'obliger la Confédération à abandonner son projet de rachat si elle ne consentait pas aux conditions exigées. Le *Courrier de la Bourse de Berlin* conseillait au Comité de cet établissement de s'entendre avec les Bourses de Paris et de l'Europe entière afin de préparer l'échec de l'opération. Il ne s'agissait, on le voit, de rien moins que d'un boycott absolu du futur emprunt des chemins de fer suisses, boycott dont le moindre des inconvénients eût été, en posant la question sur le terrain de l'amour-propre national, de compromettre l'idée d'un rachat amiable à l'avantage des deux parties.

Cet incident, dont le retentissement a été aussi considérable en Suisse qu'en Allemagne, nous semble fournir la pleine justification du souci constant qui doit animer l'Etat de se rendre maître des voies ferrées.

Nous n'ignorons pas néanmoins l'objection que l'on va nous opposer.

Si, dira-t-on, le danger du régime privé réside pour la

(1) Entre autres : l'*Allgemeine Zeitung* de Munich, le *Berliner Börsencurrier*, la *Frankfurter Zeitung* et l'*Aktionär* de Francfort, numéros de janvier et février 1899.

nation dans le fait que des capitalistes étrangers peuvent, à un moment, lui dicter leurs volontés, imagine-t-on que ce danger aura cessé d'être lorsque l'Etat, moyennant recours au capital du dehors, sera devenu propriétaire des chemins de fer ? La finance cosmopolite n'aura-t-elle pas dans les deux alternatives une créance sur l'avoir national ? Il est évident. Seulement nous poserons un *distinguo* et ferons remarquer que dans le premier cas, l'actionnaire étranger qui vote dans les conseils peut imprimer à l'entreprise la direction qu'il lui plaît, alors que dans le second, cette direction dépendant entièrement de l'Etat ; l'étranger demeure simple créancier au lieu d'être à la fois administrateur...

Cette considération de l'urgence pour un Etat de veiller à son autonomie, — considération qui nous est inspirée par l'extranéité possible des actionnaires —, n'est pas la seule qui, au point de vue politique, nous détermine à opiner pour l'étatisation. Il en est une seconde ressortant du rôle que seront appelés à jouer les chemins de fer comme instruments de mobilisation et de défense en cas de guerre.

SECTION II. — *Rôle militaire des chemins de fer.*

Bien qu'en prévision d'une conflagration éventuelle les transports de troupes aient été partout minutieusement réglés, on peut cependant, dans les pays où les réseaux sont à l'industrie privée, révoquer en doute la rapidité du mouvement de concentration. Ce doute nous

est insinué par le morcellement des concessions, qui est incompatible avec l'unité de direction indispensable au succès des opérations militaires. Malgré les efforts les plus consciencieux, les mesures préparatoires prises par les autorités supérieures sont forcément limitées dans leur champ et imparfaites, parce qu'elles viennent en collision avec l'intérêt immédiat des concessionnaires, qui, on le sait, sont avant tout des industriels.

Les sphères dirigeantes avaient, en Allemagne, compris depuis longtemps combien semblable organisation est défectueuse. C'est la raison pour laquelle le rachat y fut, en 1876, décidé et graduellement exécuté. On n'a pas oublié que l'opposition faite en cette circonstance par la Chambre des Seigneurs, tomba devant la simple déclaration de M. de Moltke que « les chemins de fer constituaient le plus puissant moyen d'action de la stratégie moderne ; que rien n'était plus capital que le rapide transport des troupes et qu'il y avait un avantage inappréciable à ce que le ministre de la guerre n'ait affaire qu'à une seule administration des voies ferrées ».

Que se passerait-il donc en Suisse si demain les hostilités venaient à éclater et si la neutralité de la Confédération était violée dès l'entrée en campagne ? Sans vouloir prophétiser, il y a de fortes présomptions pour admettre que le territoire serait envahi avant que l'armée fédérale ait pu efficacement entrer en ligne. La loi a beau ordonner qu'en cas de guerre la direction des voies ferrées passe aux agents du gouvernement, une

concentration sérieuse sera toujours trop tard effectuée, surtout si l'adversaire est l'Allemagne, où le grand Etat-Major dispose en tout temps des chemins de fer. Comme, en Suisse, l'Etat-Major général ne prendra charge de ses compétences qu'au début de la lutte, on concédera que cette transmission de pouvoirs, pour simple et rapide soit-elle, comportera toujours des tâtonnements et des aléas que les préparations et les exercices antérieurs seront incapables de prévenir et d'exclure.

Dans l'hypothèse envisagée, le résultat probable serait que l'Allemagne aurait concentré ses hommes, alors que la Suisse en serait encore à la concentration de ses wagons.

D'autre part, les adversaires de l'étatisme n'ont pas manqué d'exciper, afin de démontrer la pertinence de leur thèse, d'un « principe » de droit international public : à leur point de vue, faire passer à l'Etat la propriété ou l'exploitation des chemins de fer c'est, dans l'éventualité d'une guerre malheureuse, courir au devant d'une confiscation pure et simple du matériel par l'envahisseur. Le réseau serait-il au contraire objet de propriété privée, le vainqueur le respectera et, s'il en use, n'en usera que contre indemnité sans pouvoir le confisquer jamais !

Théoriquement l'objection porte ; théoriquement la propriété privée est inviolable dans la guerre continen-

tales (1) ; l'Institut de Droit international public l'a maintes fois proclamé. Mais la difficulté est que ce principe n'a qu'une valeur *théorique* et que dans la pratique son application est d'une rareté désespérante. Les événements actuels ne nous en fournissent-ils pas l'amère certitude ?

Peu importe en effet, aux yeux du belligérant envahisseur, à qui peuvent appartenir les voies ferrées et le matériel de ces voies dans le pays qu'il occupe (2). Il ne songe guère à rechercher si ces voies ou ce matériel sont la chose d'un syndicat de particuliers ou de ce plus grand syndicat qui s'appelle l'Etat. Locomotives et wagons lui seront-ils nécessaires pour le ravitaillement ou l'avancement de ses troupes, il s'en servira, il en disposera à son gré sans s'inquiéter si, ce faisant, il préjudicie à des actionnaires ou à un gouvernement. Aussi ne balançons-nous pas à dire que cet argument contre la nationalisation nous paraît singulièrement faible, sinon dépourvu de toute valeur positive.

(1) Bluntschli, Calvo, Féraud-Giraud, Geffken, Heffter, Rouard de Card, Wheaton, Vidari, Bonfils soutiennent cette doctrine, plus conforme à l'idée moderne de la guerre ; Travers Twiss hésite cependant. Quant à la propriété privée dans la guerre *maritime*, on n'ignore pas que la plupart des auteurs et jurisconsultes anglais et américains admettent la légitimité de sa capture, tandis que les auteurs continentaux la repoussent. — Voy. Lorimer, Phillimore, Travers Twiss, Wheaton, Wildmann, contre Funck-Brentano, Geffcken, Hautefeuille, Heffter, Ortolan, etc.

(2) Il ne s'agit bien entendu ici que de l'*occupatio bellica*, résultat de l'invasion, qu'il faut se garder de confondre avec l'acquisition réelle et définitive du territoire.

Nous n'entrerons pas plus avant dans le détail d'autres considérations hostiles au rachat sur le terrain politique. On sait, à la vérité, que ces considérations ne manquent point et qu'une certaine presse comme certains milieux s'en sont fait une manière de spécialité.

Tantôt c'est le spectre socialiste qu'on agite : si l'Etat exploite les voies ferrées ne sera-t-il pas entraîné à étendre démesurément sa sphère d'activité ? Ne voudra-t-il pas devenir l'unique fabricant des produits qu'il emploiera, machines, wagons et approvisionnements ? Passe encore : ceci, à la rigueur, ne serait que du socialisme d'Etat (1) ! Mais le rachat, continue-t-on, ne vaudrait-il pas constituer un gage au collectivisme ?

Non certes ! Car, pour tout esprit non prévenu, le rachat n'est autre chose qu'un moyen de hâter une solution lointaine : le moment où, les concessions expirées, la propriété et l'exploitation des chemins de fer reviendront à l'Etat. Or, il n'y a rien de subversif à vouloir mettre entre les mains de la nation quelque cinquante ans plus tôt un patrimoine, qui, en tout état de cause, lui est irrévocablement réservé (2).

Tantôt c'est avec la peur du fonctionnarisme centraliste qu'on cherche à égarer les esprits, comme si ce fonctionnarisme qu'on affecte tant de redouter n'exis-

(1) Dont beaucoup sont partisans parce qu'ils voient en lui l'antidote du socialisme pur.

(2) Voy. l'article de M. Sigismond Lacroix dans le *Radical* du 7 avril 1900.

taut pas déjà au sein des compagnies privées. Certains ont raisonné comme si les fonctionnaires devaient constituer pour l'Etat une force politique invincible, force éventuellement dangereuse, ce qui nous amènerait à admettre qu'un Etat est d'autant plus puissant qu'il a plus de fonctionnaires !

Sans nier absolument la pratique de la candidature officielle, on conçoit mal un gouvernement mettant, en France par exemple, le bulletin de vote aux mains de ses 250.000 employés de chemins de fer en leur intimant de choisir tel candidat plutôt que tel autre. On conçoit mal que l'Etat doive nécessairement devenir courtier électoral et établir le vote par ordre parce qu'il posséderait et exploiterait les réseaux.

En tout cas, nous ne suivrons pas ici l'Individualisme dans la peinture des effroyables perturbations politiques et sociales qu'il nous retrace comme inéluctables corollaires de toute reprise des chemins de fer par l'Etat. Cela nous entraînerait hors du cadre de cette étude. D'ailleurs, d'autres plus autorisés que nous, ont déjà démontré l'innanité de ces craintes et les exagérations de ce pessimisme. Il nous suffit de renvoyer à leurs travaux (1).

(1) Voy. principalement : G. Cohn, *Zur Geschichte des Verkehrswesens*, et du même auteur, les *Untersuchungen über die englische Eisenbahnpolitik* ; K. Knies, *Die Eisenbahnen und ihre Wirkungen* ; E. Sax, *Die Verkehrsmittel in Volks- und Staatswirthschaft* ; A. Tschuprow, *Les chemins de fer* ; et l'étude qui précède la proposition de loi de M. Bourrat (Annexe au procès-verbal de la séance de la Chambre du 24 juin 1900).

CHAPITRE III

LA NATIONALISATION DANS SES RAPPORTS AVEC LA CONSTITUTION.

Les raisons d'ordre économique et politique que nous avons exposées dans les pages qui précèdent nous font concevoir comme désirable pour la Suisse l'étatisation de ses voies ferrées.

Nous avons indiqué, avec leur réfutation, quelques-uns des arguments que l'on formule d'habitude contre le principe même de cette transformation. On sait d'autre part que l'interventionnisme, en matière économique et sociale, est de moins en moins envisagé comme une « excroissance de l'esprit révolutionnaire ».

Si donc les objections d'ordre général, contre l'étatisation peuvent passer pour avoir été définitivement et victorieusement discutées, il en est cependant une, en ce qui concerne la Confédération helvétique, qui, à notre avis, conserve en droit et aujourd'hui encore sa pleine validité. Cette objection se présente à nous avec une force égale, quel que soit le procédé choisi pour réaliser le rachat (1). Elle est tirée de considérations purement

(1) On verra au chapitre suivant que ces procédés sont au nombre de trois et que le Conseil fédéral a opté en principe pour celui prévu aux concessions.

constitutionnelles et consiste à prétendre que, pour que la nationalisation des réseaux soit légalement effectuée, il faut que les cantons et le peuple aient à cette fin consenti à une révision préalable de la Constitution. Il est vrai que le Conseil fédéral s'est toujours refusé à admettre que cette révision préalable soit nécessaire. Lors du projet de rachat de la Compagnie du Central, en 1891, il a essayé de démontrer que la Confédération avait le droit — en vertu des articles 23 et 26 combinés de la Constitution —, de posséder et d'exploiter des chemins de fer en dehors de toute modification ou adjonction à cette dernière.

Or, que disent ces articles 23 et 26 de la Constitution de 1874 ?

Le premier est ainsi conçu : « La Confédération peut ordonner à ses frais ou encourager par des subsides les travaux publics qui intéressent la Suisse ou une partie considérable du pays. Dans ce but, elle peut ordonner l'expropriation moyennant une juste indemnité ; la législation fédérale statuera les dispositions ultérieures sur cette matière. L'Assemblée fédérale peut interdire les constructions publiques qui porteraient atteinte aux intérêts militaires de la Confédération. »

Le second porte que « la législation sur la construction et l'exploitation des chemins de fer est du domaine de la Confédération ».

Se fondant sur ces textes, on en a déduit à Berne le droit pour la Confédération de posséder des chemins de

fer, parce que ceux-ci ont le caractère de travaux publics et parce que, d'un autre côté, sans cette interprétation, on saisirait difficilement la portée de la réserve contenue dans toutes les concessions relativement au rachat.

Si l'on se reporte toutefois aux discussions qui ont précédé l'adoption de l'article 23, — article 21 de l'ancienne Constitution de 1848 —, on voit que les auteurs de cet article n'ont jamais songé à confier à la Confédération l'exploitation des voies ferrées, mais seulement à lui donner la faculté de soutenir, en la matière, l'initiative des cantons ou des particuliers, comme c'était déjà le cas pour la canalisation et pour le dessèchement des marais. Personne ne supposait à cette époque que cet article pût servir un jour à revendiquer pour l'Etat la propriété et l'exploitation des lignes.

Procédons, d'ailleurs, par comparaison.

Les chemins de fer une fois rachetés vont constituer un monopole d'Etat. Ce monopole sera-t-il le seul en Suisse, ou bien n'y en existe-t-il pas déjà d'autres ? Si oui, quelles conditions ont été nécessaires à l'établissement de ceux-ci ?

Le fait est que nous trouvons aujourd'hui en Suisse des monopoles nombreux ; mais ils ont tous, sans exception, été prévus par un article spécial de la Constitution. L'article 28 a prévu le monopole des douanes, l'article 32 *bis* celui de l'alcool, l'article 34 *bis* celui de l'assurance maladie et accidents, l'article 36 celui des

postes et des télégraphes, l'article 38 celui de la monnaie, l'article 39 celui de l'émission des billets de banque, l'article 40 celui des poids et mesures, l'article 41 celui des poudres à feu. Nous ne rencontrons aucun article où le monopole des chemins de fer soit indiqué, et pourtant, on admettra bien avec nous, que ce monopole est d'une importance autrement considérable que celui, par exemple, des poudres et salpêtres.

Comme le fait justement remarquer M. Bermann (1), l'article 23 ne confère à la Confédération aucun monopole sur les chemins de fer. Tout ce que celle-ci peut entreprendre c'est d'établir ou d'aider, par des subventions, à l'établissement d'ouvrages publics, qu'elle est, constitutionnellement, incapable d'exploiter par elle-même. C'est pourquoi, par exemple, il a dû être spécialement disposé dans l'article 36 de la Constitution, que le service des postes et des télégraphes serait confié aux autorités fédérales ; cependant le caractère d'ouvrage public ne saurait, en l'espèce, être contesté. Si donc, étant donné le texte de l'article 23, tel que nous l'avons reproduit plus haut, on a néanmoins reconnu la nécessité de prévoir par un article exprès la remise à la Confédération de l'exploitation des postes et des télégraphes, c'est précisément parce que l'article 23 accorde bien à l'Etat la faculté d'installer des lignes télégraphiques et

(1) *Die rechtlichen Grundlagen für die Berechnung des Rückkaufwerthes der schw. Eisenbahnen*, p. 57.

des bureaux de poste, mais non point celle de les exploiter.

On peut penser qu'aussi longtemps que la question de l'exploitation par l'Etat ou par l'industrie privée n'a pas été résolue, c'est-à-dire jusque vers 1850, la Confédération en se basant sur l'article 21 de la Constitution de 1848 pouvait, à la rigueur, construire et exploiter pour son compte. Mais dès que l'Assemblée fédérale se fut ralliée à l'exploitation par des compagnies, la situation se modifia : à dater de ce jour, en effet, par conséquent dès une époque bien antérieure à l'existence du nouvel article 23, les chemins de fer vécurent en tant qu'entreprises privées. Il s'ensuit que les dispositions de cet article relatives aux travaux et ouvrages publics ne sauraient s'appliquer aux lignes ferrées dont le régime se trouvait déjà réglementé. Nous dirons même que si cet article 23 eût dû les concerner, le principe de l'étatisation aurait été vraisemblablement débattu dès 1874, et qu'on n'eût pas attendu au mois de décembre 1891 pour émettre un vote sur l'opportunité de son adoption ou de son rejet.

Il existe du reste, au sujet de la reprise du réseau du Central en 1891, une motion du conseiller national Joos, invitant le gouvernement à rapporter sur l'urgence qu'il y aurait à prévoir à l'article 26 de la Constitution le cas d'une nationalisation éventuelle. Cette motion n'est-elle pas un aveu explicite qu'une disposition constitutionnelle expresse était envisagée comme le préalable nécessaire de l'opération du rachat ?

Mais il y a plus : on ne conteste pas seulement au gouvernement fédéral le droit de procéder au rachat sans une modification du pacte national, on va même jusqu'à prétendre que les clauses du rachat énoncées dans les concessions sont inconstitutionnelles (1). On argumente de ce fait que l'article 21 de la Constitution de 1848 ne reconnaissait à la Confédération que le pouvoir d'établir ou de subventionner des ouvrages publics : d'où il résulte que l'Etat n'a pas la latitude d'acquérir les chemins de fer construits par une société privée, qu'il peut simplement les subventionner et que si contrairement à l'esprit de cet article les Chambres lui ont, plus tard, reconnu la faculté de devenir propriétaire de lignes privées, cette reconnaissance implique en elle une inconstitutionnalité.

Ainsi la Constitution de 1874 ayant repris, sans changement, l'article 21 qui est devenu l'article 23 ; aucune adjonction dans le sens de la motion Joos n'ayant été apportée à l'article 26, il appert clairement que la nationalisation ne peut être légalement décrétée sans une révision constitutionnelle qui l'autorise.

Il est à noter que cette opinion a été jusqu'en 1896 l'opinion du Département fédéral des chemins de fer ; mais elle n'a pas continué de prévaloir en son sein. Lorsqu'il s'est agi en effet d'élaborer la loi du 15 octobre 1897 sur le rachat des grands réseaux, le Conseil fédéral,

(1) Fischer, *Die Eisenbahnverstaatlichung nach ihrem rechtlichen Gesichtspunkte*.

abandonnant tout projet de modification constitutionnelle, n'a fait reposer la constitutionnalité de cette loi que sur le texte des concessions. Il a exprimé l'avis que le seul énoncé des clauses de rachat impliquait pour l'Etat le droit d'exploiter les lignes ferrées, et il s'est refusé à reconnaître que lesdites clauses ne pourraient venir à effet qu'autant que leur exécution s'appuierait sur un fondement constitutionnel. Il s'est efforcé en un mot, de défendre la constitutionnalité de la loi d'octobre 1897, en invoquant des contrats qui n'ont avec le pacte national aucun lien de connexité.

En somme, les clauses des concessions, pas plus d'ailleurs que les dispositions souvent invoquées des lois de 1852 et de 1872 sur les chemins de fer, n'assurent au gouvernement le droit d'exploiter ceux-ci.

Pour que ces clauses ou ces dispositions entrent légalement en vigueur, il faudrait que l'emploi en soit spécialement sanctionné par une adjonction constitutionnelle. Que sert en effet d'arguer du mot « rachat » inscrit au texte des concessions ? Eût-il été par hasard conforme au droit public helvétique que le législateur accordât ces concessions à perpétuité ? Nous ne le pensons pas, et c'est le motif pour lequel nous n'attribuons pas au mot « rachat » une portée qu'il ne peut pas avoir.

Ce vocable ne s'applique qu'à une éventualité vaguement prévue dans les concessions, éventualité destinée à permettre à l'autorité gardienne des intérêts présents

et futurs de la nation de rentrer en jouissance, si cela était nécessaire, des privilèges concédés. Mais cette éventualité n'est pas réalisable, — en Suisse du moins —, *ex abrupto* : elle y est subordonnée à une modification de la Constitution. Car de même que celle-ci remet nommément aux mains de l'Etat des services publics tels que les postes et les douanes, l'exploitation des chemins de fer doit pareillement faire l'objet d'un paragraphe particulier. Il n'a servi de rien de vouloir créer une compétence pour cette exploitation en combinant les articles 23 et 26 : toutes les subtilités, tous les raisonnements seront impuissants à prévaloir contre le simple fait que la Constitution, en son état actuel, ne fait aucune mention de l'exploitation par l'Etat, et que les cantons comme le peuple auraient dû être consultés pour savoir si, oui ou non, il y avait dans ce but matière à révision.

En s'écartant de cette voie, le Conseil fédéral a suivi une route, qui, nous regrettons de devoir le constater, l'a conduit à donner pour fondement à la nationalisation des réseaux une inconstitutionnalité. Car tel est bien le caractère que présente, à notre sens, la loi du 15 octobre 1897, laquelle a été rendue en tournant la Constitution et malgré elle.

En sa qualité de simple loi organique, elle vient s'ajouter à nombre de manifestations législatives de même espèce dont les dispositions, contraires dans l'esprit et dans la lettre à celles de la loi constitutionnelle, de-

vraient en bonne doctrine être déclarées inexistantes.

En tout cas, le fait de s'être engagé dans un chemin aussi oblique nous semble constituer pour le gouvernement suisse une faute d'autant plus lourde, que depuis quelques années il existait dans ce pays, — le referendum de février 1898 en fait foi —, une majorité acquise au rachat des voies ferrées. Le gouvernement n'avait donc pas à redouter l'échec d'une révision tendant à conférer à l'Etat l'exploitation des chemins de fer. Il n'aurait pas dû hésiter à la proposer et le rachat aurait, dès lors, reposé sur une base constitutionnellement légale et non plus sur un acte législatif d'une valeur contestable et justement contestée.

CHAPITRE IV

LES DIVERS MODES DE PROCÉDER A LA NATIONALISATION.

Trois moyens ont été tour à tour préconisés en Suisse pour procéder à la nationalisation : le rachat à l'amiable, l'expropriation et le rachat concessionnel.

Nous allons les passer tous trois en revue en notant les traits qui auraient pu en déterminer le rejet ou l'adoption.

Le rachat concessionnel ayant réuni les suffrages du Conseil fédéral, nous l'étudierons plus longuement.

§ 1^{er}. — **Rachat à l'amiable et expropriation.**

Des trois modes en présence, le *rachat à l'amiable* est certainement celui qui paraît le plus simple et le plus rapide. Le vendeur fixe un prix, l'acheteur marchand, les deux tâchent de s'accorder. Qu'il s'agisse d'un rachat d'actions ou du rachat d'une entreprise entière, ce moyen semble le plus naturel. Acheteurs et vendeurs connaissent l'objet de rachat et son rendement. A cet égard les indications sont fournies par les rapports de gestion et par les comptes annuels tenus sous le contrôle de l'État. Les actions ont en outre un marché

public et le taux en est tous les jours indiqué par la cote.

Mais les données des comptes et rapports annuels sont loin d'être assez claires pour servir de base à des évaluations sûres. Les facteurs destinés à constituer le fondement d'un calcul exact y sont tellement compliqués qu'il est quasi impraticable de fixer équitablement par ce moyen le coût du rachat. L'actionnaire ne vendra de gré à gré que s'il est convaincu de faire un échange avantageux et, d'autre part, dès que la somme stipulée sera quelque peu haute, l'opinion se récriera, de sorte qu'il sera bien difficile d'arriver à une solution.

Il nous paraît qu'une reprise à l'amiable n'aurait quelque chance de succès que si les actions ou l'entreprise devaient être payées à leur juste valeur. Et encore, comme la fixation de ce juste prix est, ainsi que nous venons de le dire, opération très délicate même pour les financiers les plus experts, des adversaires résolus pourront toujours soutenir qu'une partie quelconque des calculs est erronée et comporte des sacrifices exorbitants. Pour mesurer l'étendue de cette difficulté, il n'y a qu'à songer à l'écart qui existe couramment entre le produit net réel par action et le taux du dividende distribué (1). Il y a, au surplus, lieu de craindre qu'une

(1) La preuve de cette différence nous est fournie par les rapports annuels du Central, dont, pendant la dernière décade, le produit net moyen par action a été de 32 fr. 52 et le dividende réparti de 26 fr. 66,

opération de cette envergure ne soit malaisément menée à bonne fin par la Confédération réduite à ses seules forces. Celle-ci devra nécessairement recourir aux bons offices de maisons de banque, ce qui excitera la jalousie des banquiers non engagés, qui ne manqueront pas de proclamer *urbi et orbi*, à bon ou à mauvais escient, que les conditions posées par leurs rivaux sont frustratoires pour l'État. La campagne menée en 1891, lors du projet de rachat du Central, a permis de se faire une idée de ces procédés comme aussi de leur influence sur la votation populaire (1).

Cette difficulté de déterminer avec exactitude le prix de l'entreprise n'est pas la seule inhérente au rachat de gré à gré. Ce procédé implique un second inconvénient qui est de déchaîner la convoitise des spéculateurs dont tout l'effort tend à susciter une campagne à la hausse sur les actions des compagnies à racheter. Cet inconvénient ne saurait, à notre sens, être évité que si le gouvernement pouvait préparer dans le plus grand secret l'opération qu'il médite. Toutefois, cette condition étant rarement réalisable, il semble qu'on ne pourra guère échapper au danger de manœuvres de Bourse toutes

soit entre les deux un écart de 5 fr. 85. Ce qui nous montre concurremment que la rente de 30 francs, offerte par la Confédération lors de la tentative de rachat de 1891, n'était pas trop élevée. Dans le rachat à l'amiable il faut considérer en effet, non point le dividende distribué, mais le produit net réalisé.

(1) P. Weissenbach, *Rückkauf oder Expropriation*, pp. 5 et suiv.

les fois que l'État désirera traiter à l'amiable avec les compagnies.

L'histoire des négociations avec le Central en 1891 confirme pleinement cette assertion.

Si on consulte en effet les rapports de gestion des Compagnies du Central et du Nord-Est pour l'année 1889, époque où la reprise de ces réseaux n'était pas encore à l'ordre du jour, nous y voyons que l'action du Central avait valu en moyenne 685 francs et celle du Nord-Est 600 francs. En 1890, le gouvernement et l'opinion s'étant sérieusement occupés d'un projet de rachat, il s'ensuivit une hausse de 100 francs pour les titres du Central et de 110 francs pour ceux du Nord-Est. Au mois de mars 1891, on apprit que la Confédération avait décidé d'acquérir les actions du Central : cette décision trouva aussitôt sa répercussion dans le fait que, à la fin du mois de mars 1891, les actions de cette compagnie valaient 870 francs et celles du Nord-Est 760 francs. Mais le peuple suisse ayant estimé le marché trop onéreux, le rompit par le referendum du 6 décembre de la même année et les porteurs d'actions, frustrés dans leurs espérances, virent leurs titres redescendre au taux ordinaire. En 1892, le taux moyen fut de 640 francs pour la Compagnie du Central et de 560 francs pour celle du Nord-Est.

Quel est de ces divers cours, le cours normal ? Peut-on prétendre que c'est celui, artificiellement haussé, de 1890 et de 1891, ou celui plus modéré et plus uni-

forme des périodes où il n'était pas question d'une affaire avec l'État ? Nous ne croyons pas qu'on puisse équitablement admettre que le prix de 1891, de 200 fr. plus élevé que le taux ordinaire, ait constitué pour la Confédération un taux naturel et acceptable.

Les indications de la cote sont donc très peu sûres et celui qui voudrait s'y tenir risquerait d'être étrangement leurré. Aussi avons-nous peine à concevoir comment il a pu être reproché au gouvernement helvétique de n'avoir pas, en cette circonstance, calculé le montant du rachat d'après la valeur en Bourse des actions. Cette valeur est moins celle du capital ferme que celle de la spéculation, et comme la spéculation en Bourse n'est en somme qu'un jeu, les notations de la cote n'accusent que les résultats de ce jeu. Nous avons ainsi l'explication de l'écart souvent sensible que l'on note entre la valeur intrinsèque des titres et leur taux dans le commerce, et aussi la raison pour laquelle les auteurs de la loi d'octobre 1897 ne tenaient pas à poursuivre l'étatisation par le rachat de gré à gré. L'événement de 1891 a été pour eux un précédent profitable : ils n'ont pas voulu, en renouvelant des conditions identiques, s'exposer aux risques d'un nouvel échec.

Le rachat des compagnies suisses au moyen de *l'expropriation* serait-il plus recommandable ?

Pour trouver la réponse, il y a lieu d'examiner si, dans ce cas, une procédure d'expropriation serait possible et si elle reposerait sur une base légale.

On ne conteste pas que l'État n'ait toujours le droit, contre juste et préalable indemnité, de procéder à une expropriation lorsqu'il s'agit de la sauvegarde d'intérêts publics, — la question de savoir s'il y a, sur un point donné, un intérêt public engagé dépendant de considérations à la fois légales et politiques —. Les Suisses ont été pendant longtemps partisans de l'industrie privée pour l'exploitation de leur réseau ; si cette opinion prédominait encore chez eux, on ne pourrait en aucune manière parler d'expropriation. Mais comme aujourd'hui le peuple et le gouvernement helvétiques pensent que la reprise des chemins de fer par l'État doit être favorable à l'avenir de leur pays, il semble que l'idée du rachat par expropriation ne soit plus *à priori* inadmissible.

Il n'en est rien cependant. .

Si l'on se place sur le terrain constitutionnel, on sait qu'en l'état présent le rachat par expropriation n'est pas réalisable : l'article 23 de la Constitution ne reconnaît pas à l'État le droit d'exploiter les voies ferrées après s'en être assuré la propriété par voie d'expropriation. A ce manque de fondement constitutionnel s'ajoute encore le manque de fondement légal ; car on ne saurait appliquer à l'acquisition du réseau entier les dispositions de la loi sur l'expropriation du 1^{er} mai 1850, qui ne vise que l'acquisition de parcelles nécessaires à l'exécution d'un ouvrage public et non pas l'acquisition de l'ouvrage lui-même.

Pour réparer cette lacune, M. Weissenbach, administrateur du Central, avait rédigé un projet de loi d'expropriation destiné à faciliter le rachat de tous les réseaux (1). Il y préconisait l'expropriation en bloc de toutes les lignes appartenant aux compagnies : la diversité des concessions pour une même compagnie ne constituant pas un motif suffisant de rompre cet ensemble. Chaque réseau forme, en effet, un tout économique dont il faut considérer le revenu net total, sans en modifier le chiffre par l'abstraction de telle ou telle voie. L'État a un intérêt majeur, afin de ne pas s'exposer à la concurrence, à ce que les réseaux passent dans leur intégrité sous sa direction ; les compagnies ont, de leur côté, un intérêt au moins égal à ce que l'État leur reprenne à la fois les bonnes comme les mauvaises lignes. En étant indemnisées du montant du produit de ces lignes, elles recevraient ce qui leur est équitablement dû.

L'avis d'expropriation aurait pu être signifié en tout temps aux compagnies. Bien que cette disposition ne figurât point dans les clauses concessionnelles, elle n'aurait pas constitué, selon M. Weissenbach, une mesure frustratoire, puisqu'un dédommagement convenable était garanti aux concessionnaires. Pour la Confédération, il en découlait l'avantage de ne plus être contractuellement liée pour la reprise à une date donnée,

(1) Voir le texte de ce projet dans l'opuscule de M. Weissenbach, *Rückkauf oder Expropriation*, pp. 44 et suiv.

qu'elle était impuissante à avancer ou à reculer, et, du même coup, elle tournait l'obstacle résidant dans la pluralité des termes de rachat pour une même entreprise.

Mais le bénéfice principal que M. Weissenbach attendait de la mise en œuvre de son projet était la fixation d'un prix d'achat juste et suffisamment bas. Il est vrai que pour atteindre ce but il était indispensable de briser franchement avec le contenu des concessions qui, prétendait-on, ne répondait pas toujours à l'équité. En fait, il n'est pas peut-être bien juste que l'Etat acheteur soit tenu, même conventionnellement, de rembourser les frais de premier établissement des lignes qui ne donnent aucun revenu ou qui entraînent des déficits. Si l'Etat doit rembourser ces dépenses, il enrichit des actionnaires au détriment des intérêts dont il a la garde ; on a également quelque peine à concevoir que des titres dont la valeur commerciale est à peu près nulle soient remboursés à leur taux d'émission. En pareil cas, le simple bon sens semble évidemment l'emporter sur la teneur des contrats.

C'est, — toujours d'après le projet —, au compte d'exploitation qu'on se serait reporté pour connaître le produit net véritable dont le total aurait été le point de départ des calculs à effectuer. Ce n'est pas au compte des profits et pertes que l'on s'en serait tenu, pour la raison que ce compte n'embrasse pas seulement le rendement du réseau mais encore d'autres facteurs d'ordre financier qui n'ont souvent rien de commun avec l'exploitation.

Quant au produit net véritable, il aurait été déterminé par le Tribunal fédéral qui aurait décidé non point comme juridiction d'appel, mais en première et dernière instance. La fixation de ce produit par jugement n'aurait pas impliqué pour la Confédération obligation d'exproprier aux fins d'étatisation. Elle eût été libre de ne prendre un arrêté d'expropriation qu'au moment où la réforme lui aurait semblé la plus avantageuse. Le rachat exécuté sur la base du compte d'exploitation aurait laissé intacts les rapports entre les compagnies et leurs créanciers ; il aurait pu être néanmoins stipulé, moyennant une modification au Code des obligations, que les obligataires étaient tenus de reconnaître la Confédération comme débitrice, s'il convenait à celle-ci de se charger des emprunts consolidés des compagnies. Ce transfert de créances n'aurait pas constitué une atteinte aux sûretés des porteurs, puisque le crédit d'un État vaut toujours celui de concessionnaires déchus ; il aurait été par contre une mesure de prudence envers certains financiers hostiles ou têtus.

L'adoption du projet dont nous venons d'indiquer les traits principaux aurait-elle doté la Suisse d'une loi susceptible de protéger les intérêts du pays sans blesser les droits des tiers conventionnellement garantis ? Nous hésitons à l'affirmer. Une loi nouvelle sur l'expropriation, élaborée au moment précis d'un rachat et dans la pensée de le faciliter, aurait trop semblé n'être faite que pour signifier un prix irrévocable aux détenteurs des

entreprises à exproprier. Elle n'aurait rien changé au principe, vrai aussi longtemps que l'on demeurera sur le terrain juridique, que l'État est obligé de rembourser à tout exproprié la valeur intégrale de l'objet acquis. C'est pourquoi il aurait été singulièrement difficile aux juges de ne pas tenir compte, dans le rachat d'un réseau, des frais de premier établissement des lignes improductives, alors qu'ils auraient envisagé comme élément de calcul le produit net des bonnes lignes.

On alléguera sans doute que si l'État a exproprié il y a quelques années les distillateurs, il peut tout aussi bien aujourd'hui réserver un sort égal aux concessionnaires de voies ferrées. Mais la distillerie était ce que nous appellerons une industrie libre, à laquelle l'État n'avait jamais conféré des privilèges spéciaux en vertu d'une législation et de conventions particulières, ni imposé des charges profitables à la collectivité. Aussi, la distillation des alcools a-t-elle pu, sans de notables difficultés, être réservée à l'État à l'exclusion de tous autres brûleurs et devenir un monopole absolu (1). Or, bien que la Confédération désire exploiter les chemins de fer, nous ne croyons pas qu'elle cherche à s'emparer

(1) Ce n'est qu'au point de vue des alcools d'industrie que ce monopole est absolu : il en comporte la fabrication, l'importation et la vente en gros. Il a été établi en 1886 et n'a pas donné financièrement les résultats que certains paraissaient en attendre (Voir à ce sujet l'intéressant article de M. E. Fochier sur le monopole de l'alcool en Russie et en Suisse, dans les numéros de juin et de juillet 1900 des *Questions pratiques de Législation ouvrière et d'Economie sociale*).

de toutes les voies, normales, secondaires ou locales, ni qu'elle veuille s'interdire pour l'avenir l'octroi de concessions nouvelles.

Si l'expropriation des brûleurs était, jusqu'à un certain point praticable, celle des compagnies de chemins de fer ne nous paraît pas aussi simple. Car abstraction faite de la différence que nous venons de relever dans le caractère de ces deux industries, l'expropriation pure et simple des compagnies prendrait manifestement l'apparence d'une violation de contrat. Si, en effet, un Etat confie à un groupe de particuliers, pour un certain temps et sous réserve de délais de dénonciation, la formation et l'exploitation d'une entreprise, c'est sans doute avec la résolution d'observer les conditions posées. Les compagnies ont, en tout cas, compté avec la stricte observance du contrat intervenu. Si au moment de la conclusion de celui-ci, on leur avait laissé entendre qu'indépendamment des termes de dénonciation et d'expiration de la concession, elles devaient envisager l'éventualité d'une expropriation selon le bon plaisir de l'Etat et au prix fixé par lui, il est infiniment probable qu'elles n'auraient consenti aucun marché.

Procéder par expropriation serait en outre, — et ce n'est pas là le moindre des dangers de cette méthode —, procurer à l'étranger un motif d'intervention dans les affaires helvétiques. On ne risquerait pas seulement des démêlés avec la finance internationale, qui aujourd'hui

vend et demain achète, on s'exposerait encore à des complications avec certains gouvernements (1).

C'est pourquoi, indépendamment de la question constitutionnelle qui reste entière, nous n'aurions pas approuvé l'élaboration d'une loi attribuant à la Confédération les compétences nécessaires pour acquérir les réseaux autrement que d'après les délais concessionnels et à un taux unilatéralement déterminé. Les principes du droit privé ordinaire ayant validité en Suisse, nous ne voyons pas du reste comment le gouvernement fédéral aurait pu, moralement, user d'une sorte de loi de circonstance dont le premier effet aurait été de faire violence aux droits acquis des expropriés. Une telle loi était d'autant moins désirable que la Suisse est, ne l'oublions pas, le siège de nombreux offices internationaux et qu'il y eût certainement été de sa renommée de traiter des stipulations contractuelles en quantités négligeables.

Il faut d'ailleurs croire que les promoteurs de cette combinaison ne se sont jamais bercés dans l'illusion d'un brillant succès : s'il en eût été autrement, ils n'eussent pas hésité sans doute à introduire une demande d'*initiative* pour aboutir à la réforme qu'ils préconisaient (2).

(1) G. Vogt, *Ein Beitrag zur Lösung der Eisenbahnfrage*, pp. 31 et suiv.

(2) Von***, *Studie über schweiz. Eisenbahnfragen*, pp. 80 et suiv. —

§ 2. — Rachat concessionnel.

C'est le procédé prévu par la loi fédérale du 15 octobre 1897 ; il a été vivement attaqué soit par les adversaires de principe de toute action de l'Etat, soit par les partisans du rachat à l'amiable ou de l'expropriation. On lui a reproché le peu de clarté, voire l'ambiguïté de sa base ; on a fait observer que la rédaction peu précise des clauses de rachat ne permettait pas d'établir un compte exact satisfaisant pour les deux parties. On s'est, par exemple, demandé ce qu'il fallait entendre par l'expression « accessoires de la voie », par « état parfaitement satisfaisant », par « produit net considéré comme excédent des recettes sur les dépenses d'exploitation », par « dotation des fonds de réserve et de renouvellement ». Comme il est dans l'intérêt des compagnies de réclamer sur tous ces points l'interprétation la plus favorable, on craignait de voir s'engager de nombreux litiges que les tribunaux arbitraux ou le Tribunal fédéral auraient été appelés à trancher.

Pour échapper à ces contestations, le gouvernement fit voter par les Chambres fédérales la loi de comptabilité du 27 mars 1896, qui est comme le complément de sa devancière de 1883. La loi de 1896 a eu pour ob-

Sur *l'initiative populaire*, consulter Esmein, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, chap. II, pp. 254 et suiv.

jet d'aplanir les désaccords provenant d'une interprétation différente des concessions. Elle a imposé aux compagnies l'obligation de verser au fonds de renouvellement les sommes réglementairement prévues et de présenter, outre les bilans ordinaires, des justifications particulières du produit net et des dépenses de premier établissement. Elle fait résoudre par l'organe exécutif les litiges relatifs à ces opérations, avec faculté pour les concessionnaires de recourir en suprême instance au Tribunal fédéral.

Le rachat sur la base des concessions permet en tout cas de procéder à l'étatisation sans longs délais d'ajournement.

Les termes de dénonciation étant, en effet, pour la plupart des lignes, le 30 avril 1898, il n'existait pas de moyen plus rapide de réaliser le rachat que de le notifier à cette date. La Confédération entrerait ainsi cinq ans plus tard, c'est-à-dire au 1^{er} mai 1903, en possession des grands réseaux à l'exception de quelques lignes du Nord-Est, pour lesquelles le délai s'échelonne de 1903 à 1905, et du réseau du Gothard dont la reprise ne peut être opérée que le 1^{er} mai 1909.

Nous récapitulons dans le tableau suivant les termes de rachat les plus prochains et les longueurs des lignes à chaque terme :

TERMES DE RACHAT les plus prochains	LONGUEUR DES LIGNES A CHAQUE TERME					
	JURA-SIMPLON	NORD-EST y compris les lignes communes	CENTRAL y compris les lignes communes	UNION SUISSE	GOTHARD	WOHLEN- BREMgarten (part de la commune de Bremgarten)
	m.	m.	m.	m.	m.	m.
26 février 1903.	—	82.811	—	—	—	82.811
1 ^{er} mai 1903	939.951	297.928	398.096	268.781	—	1.906.080
3 mai 1903	—	3.680	—	—	—	3.680
8 juin 1903.	—	24.043	—	—	—	24.043
9 septembre 1903	—	22.670	—	—	—	22.670
21 décembre 1903	—	12.750	—	—	—	12.750
22 décembre 1903	—	47.170	—	—	—	47.170
23 décembre 1903	—	18.293	—	—	—	18.293
20 juillet 1904	—	61.594	—	—	—	61.594
30 décembre 1904.	—	22.457	—	—	—	22.457
1 ^{er} février 1905	—	32.605	—	—	—	32.605
1 ^{er} mai 1909	—	25.056	—	—	273.056	298.112
1 ^{er} mai 1910	—	20.065	—	—	—	20.065
1 ^{er} mai 1915	—	1.184	—	—	—	1.184
Lorsque la section Thalweil-Zoug aura été exploitée pendant 10 ans	—	77.583	—	—	—	77.583
Sur territoire badois.	—	14.560	—	—	—	14.560
Total.	939.951	764.149	398.096	268.781	273.056	2.645.357

Le rachat concessionnel offre, en continuant bien entendu d'abstraire l'objection constitutionnelle, l'avantage de ne pas donner prise aux critiques que nous avons formulées soit contre le rachat à l'amiable soit contre l'expropriation. D'une part, on n'aura pas à redouter que la Confédération soit surfaite dans l'achat des actions en Bourse et, d'un autre côté, on ne pourra pas accuser l'Etat de spoliation. Ceci ne veut certes pas dire que, grâce à la disparition de ces défauts, le rachat d'après les concessions devienne une opération tellement simple qu'il ne soit plus nécessaire d'en mesurer soigneusement la marche et les données. Au contraire, la fixation de ces données reste singulièrement épineuse. Nous pensons seulement que tant au point de vue de l'Etat qu'à celui des compagnies, ce procédé offre des garanties d'équité qu'on ne trouve pas dans les deux autres.

Voyons maintenant les clauses principales dont les dispositions se retrouvent à peu près identiques dans toutes les concessions.

a) Pour les *objets de rachat*, la Confédération a toujours le droit, aux termes des conventions les plus anciennes, d'acquérir un réseau avec son matériel et ses approvisionnements (1);

b) *La voie avec tous ses accessoires* doit être livrée, lors

(1) On appelle conventions anciennes, les conventions antérieures à 1873 et conventions nouvelles celles postérieures à cette date. V. *infra*, section I, p. 123.

de la reprise, dans un état parfaitement satisfaisant, à peine d'une retenue à effectuer sur le montant du rachat ; pareille retenue est également prévue en cas d'insuffisance des versements au fonds de réserve et de renouvellement ;

c) Pour le *produit net*, destiné à servir de base au calcul de l'indemnité, les anciennes conventions stipulent qu'il doit être constitué par le produit net moyen des dix années qui précéderont la date de la notification du rachat. Ce produit net moyen multiplié par 25 donne la valeur de rendement ou montant de l'indemnité à payer aux compagnies, sous déduction préalable des sommes portées au compte d'amortissement ou attribuées à un fonds de réserve. L'indemnité de rachat devra donc égaler en principe 25 fois le produit net moyen tel qu'il vient d'être défini : elle ne pourra en aucun cas être inférieure aux dépenses de premier établissement. Les conventions nouvelles portent qu'il y aura lieu de déduire du total de ces dépenses le montant des fonds de renouvellement et de réserve ;

d) En ce qui concerne les *délais de dénonciation*, les conventions antérieures à 1873 disposent que la notification doit précéder de cinq ans le rachat ; celles qui sont postérieures à 1873 stipulent toutes un délai de trois ans de la dénonciation à l'exécution ;

e) Les *litiges* résultant des divergences d'interprétation des clauses concessionnelles devaient être réglés, jusqu'à la loi du 23 décembre 1872, par un tribunal

arbitral. Ce tribunal était composé de deux arbitres, nommés chacun par l'une des deux parties, et d'un surarbitre, choisi d'un commun accord par les deux arbitres ; si ceux-ci ne s'entendaient pas sur le choix, le Tribunal fédéral présentait une liste de trois candidats ; le demandeur rayait sur cette liste le nom du candidat qu'il récusait, le défendeur opérait de même et le candidat restant était le surarbitre. La loi de 1872 décida plus tard que toutes les contestations de droit privé entre les compagnies et l'Etat cesseraient d'être soumises à cette juridiction arbitrale pour être portées devant le Tribunal fédéral ; la loi de comptabilité du 27 mars 1896 renforça encore cette disposition en conférant à ce tribunal la connaissance de tous les cas qui, d'après les concessions, ressortissaient primitivement à la décision des arbitres.

SECTION I^{re}. — *La loi de comptabilité de 1896.*

Complétivement à ce qui a été dit plus haut (1), la loi de comptabilité du 27 mars 1896 a été édictée afin de préciser, entre autres points, ce que l'on devait entendre par « produit net », par « capital d'établissement », par « moins-values et pertes de cours ». La promulgation de cette loi a soulevé des polémiques acerbes. Les uns voulaient qu'elle liât les compagnies pour la fixation du produit net et des dépenses d'établissement (2),

(1) P. 110.

(2) C'est le point de vue du gouvernement helvétique.

les autres qu'elle fût dépourvue de toute influence à cet égard, ces deux éléments du calcul devant continuer d'être réglés par les concessions.

Il n'est pas indifférent de rechercher quel est de ces deux points de vue celui qui se rapproche le plus de la vérité juridique.

Il est manifeste que les auteurs de la nouvelle loi de comptabilité ont voulu fournir à la Confédération le moyen d'amoindrir le prix des objets de rachat et influencer par ses dispositions les sentences du Tribunal fédéral sur le mode d'estimation, le montant du produit net et du capital d'établissement. C'est là un souci, qui à plusieurs reprises, a été clairement formulé dans divers travaux du Conseil fédéral (1). L'inconvénient est que les protagonistes de cette tendance paraissent avoir ignoré l'article 27 de la loi organique des chemins de fer du 23 décembre 1872, qui prescrit que chaque concession doit spécifier les termes de rachat et les conditions auxquelles celui-ci doit être opéré.

Dans l'état présent, les chemins à voie normale sont régis par trois espèces de concessions : celles d'avant 1873 qui prévoyaient l'institution des tribunaux arbitraux pour le règlement des litiges et qui ne faisaient nulle mention des fonds de renouvellement ; celles de 1873 à 1885, rédigées d'après la concession-type de 1873, qui attribuaient au Tribunal fédéral, en premier

(1) Voir, par exemple, le *Message* du 25 mars 1897, pp. 2, 126 et 127, et l'*Ordonnance* du 6 avril 1897.

et dernier ressort, la connaissance des contestations ; enfin les concessions les plus récentes, contenant toujours les clauses de la concession-type de 1873, mais avec des adjonctions sur les fonds de renouvellement et de réserve et la suppression de la clause de restitution des frais de premier établissement. En cas de divergences entre l'Etat et les concessionnaires, il appartenait donc aux tribunaux arbitraux ou au Tribunal fédéral de formuler des règles uniformes pour la fixation de l'indemnité de rachat ; la Confédération n'avait pas à user de son pouvoir de légiférer pour peser sur les décisions d'un tribunal en vue de le faire juger contrairement à la loi de 1872. La tendance du gouvernement de vouloir imposer aux juges fédéraux la loi de comptabilité comme ligne directrice est d'autant plus surprenante que le texte de cette loi ne prête pas à double interprétation. Où a-t-on vu dans ce texte des dispositions devant lier le juge ? Ce n'est certes point dans les 19 premiers articles qui ne se rapportent en rien au rachat et qui ne traitent que du mode selon lequel les compagnies doivent calculer les dividendes et les versements au fonds de renouvellement. L'article 20, le plus important, prescrit au gouvernement de s'entendre avec les concessionnaires au sujet des sommes à porter au compte de construction et sur la fixation, d'après les concessions, du produit net et des dépenses d'établissement ; c'est le gouvernement qui décide, les concessionnaires pouvant appeler de cette décision au Tribunal fédéral.

Ainsi la loi ne se réfère qu'aux concessions, et c'est par le contenu de ces dernières et non par le texte même de la loi que les juges auront à motiver leurs sentences.

C'est bien dans ce sens, du reste, que se sont exprimés à diverses reprises les conseillers Isler et Scherb qui constatent que la théorie du Conseil fédéral ne tend à rien moins qu'à modifier unilatéralement, par une disposition législative, les clauses d'un contrat synallagmatique. On n'a pourtant qu'à lire la loi pour s'assurer qu'elle ne s'applique qu'à la comptabilité des compagnies et nullement à la reprise de leur privilège. Le Directeur du Département des chemins de fer lui-même s'était rallié pour un temps à cette interprétation. Plus tard il s'en est écarté et, dans une réponse à M. Favon, il a formulé d'une manière assez différente la raison d'être de la loi nouvelle qui serait, — tout en reprenant avec plus de détail les règles de comptabilité déjà contenues dans la loi de 1883 —, d'arrêter exactement la fixation et la définition de divers éléments jusqu'à ce jour imparfaitement déterminés : ne fallait-il pas préciser ce que l'on comprend par fonds de renouvellement et produit net, décider si ce produit net devrait être calculé selon le compte d'exploitation, ou selon le compte des profits et pertes, examiner ce qui devrait être porté aux recettes et aux dépenses ?

Ceci laisse entendre que la loi de comptabilité est appelée, dans l'esprit de quelques-uns, à servir de fondement à la fixation du montant de l'indemnité : cette

manière de voir est effectivement restée celle du Conseil fédéral. Nous verrons plus loin qu'elle n'a pas été admise par le tribunal de Lausanne, qui, en plusieurs jugements, a particulièrement spécifié que juridiquement c'était dans les concessions seules qu'il fallait chercher les bases du rachat projeté. C'est aussi l'avis auquel nous nous rangeons. Nous reconnaissons à la loi du mois de mars 1896 un caractère completif et réglementaire quant aux divers éléments de comptabilité des compagnies, nous ne lui reconnaissons pas la vocation de servir de norme au calcul de la valeur de rachat (1).

SECTION II. — *Calcul de l'indemnité de rachat.*

Suivant les clauses des concessions, l'indemnité devra être égale à la valeur de rendement obtenue en multipliant par 25 le produit net moyen des dix années précédant la date de dénonciation ou bien au capital de premier établissement.

Nous nous trouvons ainsi en présence d'un double mode de calcul : ou 25 fois la valeur du produit net moyen ou le total des dépenses de construction ; on prendra pour base tantôt le montant du capital qui produit le rendement net, tantôt le 25^e multiple du rendement net moyen. Pour savoir quel est, de ces deux

(1) Consultez sur cette question : J. Steiger, *Zur Orientirung über die Frage der Eisenbahnverstaatlichung in der Schweiz*, chap. III, p. 46 et suiv. ; Hensler-Hiltz, *Drei Rechtsgutachten über die rechtliche Natur der Eisenbahn-Concessionen* ; Bermann, *Die rechtlichen Grundlagen für die Berechnung des Rückkaufwertes der schw. Eisenbahnen*.

modes d'estimation, celui qui devra être suivi, il y aura lieu de rechercher celui qui, dans chaque cas, se chiffrera par la somme la plus grande : la valeur la plus haute sera celle prise en considération.

A. — *Produit net.* — Le produit net est formé par l'excédent des recettes sur les dépenses d'exploitation, abstraction faite des sommes consacrées à l'amortissement ou à la réserve.

Qu'entend-on au juste par recettes et dépenses d'exploitation ?

α) *Éléments des recettes.* — Nous comprenons dans les recettes :

1° Les recettes d'exploitation proprement dites, telles qu'elles résultent des comptes annuels des compagnies ;

2° Les prélèvements sur le fonds de renouvellement ;

3° Le revenu des subventions au Gothard (ces subventions ne sont pas portées au compte de construction des compagnies qui les ont accordées et elles ne leur seront pas remboursées).

Voilà les trois éléments constitutifs des recettes. Il n'y a pas lieu, à notre avis, de tenir compte d'autres facteurs figurant au compte des profits et pertes et qui ne sont portés qu'au compte des compagnies. C'est ainsi que les recettes et les dépenses qui ne résultent pas immédiatement de l'exploitation et qui relèvent de l'administration financière des entreprises ne rentrent pas dans le compte d'exploitation. Ce sont, par exemple, les revenus des capitaux disponibles, les intérêts

bonifiés durant les travaux de construction, les gains sur les opérations de change, les commissions. D'autre part, la Confédération ne sera nullement tenue, lors du rachat, de se charger des emprunts contractés par les concessionnaires ; elle pourra se borner à mettre le prix à leur disposition, quitte à eux de conclure un arrangement avec les porteurs d'obligations. Il pourrait cependant être de l'intérêt de l'Etat de chercher à reprendre ces emprunts pour ne pas avoir à en déboursier l'équivalent, et comme les actionnaires auront de leur côté avantage à ne payer pour lesdits emprunts ni intérêts, ni annuités, il est probable qu'une entente interviendra et que la Confédération tentera de prendre les consolidés à son compte.

Les revenus des immeubles et des accessoires ne sauraient non plus être comptés aux recettes. Ces objets ne sont pas considérés comme appartenant au matériel d'exploitation : ils en ont été expressément exclus et sont frappés par l'impôt, même dans les entreprises dont les concessions en ont exempté les voies. Ces immeubles et accessoires ne passeront pas à la Confédération ; ils resteront la propriété des compagnies. Il y aura également lieu d'exclure du compte des recettes le solde d'entrée éventuel provenant des exercices antérieurs à la période de dix ans dont le produit net moyen doit servir au calcul de l'indemnité. Ne seront enfin portés aux recettes ni les fonds d'amortissement, ni les fonds de réserve. En ce qui concerne ces derniers, nous savons déjà qu'il est expres-

sément stipulé dans les concessions que, pour la fixation de la valeur de rachat, ils doivent être déduits du revenu net. Quant aux fonds d'amortissement ils ont été créés par une libre décision des compagnies soit pour amortir leur dette soit pour faire face à des dépenses inattendues. Comme ils figurent une première fois au compte total d'exploitation, pour n'être versés que plus tard à une caisse spéciale, il y aurait double emploi selon nous à les porter, en outre, séparément, au compte-recettes.

β) *Éléments des dépenses.*— Nous comprenons dans les dépenses :

1° Les dépenses d'exploitation proprement dites, telles qu'elles résultent des comptes annuels des Compagnies ;

2° Les versements au fonds de renouvellement. On sait à cet égard combien sont délicates à évaluer les dépenses de renouvellement. On s'est enquis dans ce but de la durée moyenne des objets auxquels les fonds de renouvellement sont affectés, c'est-à-dire de la superstructure, du matériel roulant, du matériel d'exploitation, des ustensiles ; on a recherché pendant combien de temps ces objets demeuraient en service et l'on a ainsi déterminé approximativement leur degré d'usure. Ce résultat obtenu, pour connaître le montant normal des versements à opérer à la caisse du fonds, on n'a eu qu'à arrêter, sur la base des frais d'établissement ou d'acquisition de ces objets, la moins-value subie par suite d'usure ou de perte.

Il appert des statistiques publiées par le Département fédéral des chemins de fer que les dépenses de renouvellement pendant la période décadaire de 1885 à 1895 ont été bien inférieures, pour le Jura-Simplon, le Nord-Est, l'Union suisse et le Central, au total réglementaire. Si l'on considère ensuite que la loi de comptabilité de 1896 a ordonné la constitution d'un fonds de renouvellement dans des cas non prévus aux règlements des compagnies, par exemple pour les ustensiles, il est facile de concevoir que les versements opérés par ces compagnies ne peuvent se totaliser qu'à une somme sensiblement inférieure à celle qui est légalement prescrite. Il ne suffit donc pas de porter au chapitre des dépenses les versements jusqu'à ce jour effectués au fonds de renouvellement : il y faut joindre les montants qu'aurait nécessités une dotation convenable de ce fonds durant les dix années qui servent de base au calcul du produit net. C'est d'ailleurs là une question dont le règlement a donné et donne encore sujet aux plus vives controverses.

3° Installations ou immeubles détruits, dont la valeur doit être portée au débit du compte d'exploitation ;

4° Dépenses du chef des catastrophes de Mönchenstein et de Zollikofen. Les compagnies intéressées ont convenu de supporter solidairement les conséquences de ces catastrophes. Elles ont conclu entre elles une sorte d'assurance mutuelle contre les accidents dont les charges figurent au compte d'exploitation des exercices

dans le courant desquels les sinistres se sont produits.

Tels sont les quatre principaux facteurs des dépenses dont il doit être tenu compte pour la fixation du produit net moyen.

Tout ce qui en revanche n'est pas en corrélation immédiate avec le service des transports, avec l'exploitation directe des réseaux, ne doit pas figurer au chapitre des dépenses.

Nous ne ferons donc entrer en ligne ni les pertes de cours, ni les frais de commission, ni les intérêts des dettes flottantes, ni ceux des emprunts consolidés, car ce sont des éléments d'ordre financier n'étant point en connexité suffisante avec l'exploitation proprement dite. Les versements à la caisse d'amortissement ne doivent pas non plus, pour le motif tout à l'heure indiqué, être rangés au compte des dépenses. Quant à l'amortissement de dettes anciennes auquel, d'après la loi de comptabilité de 1883, il doit être fait face, en prélevant pendant la période de dix ans, une somme fixe sur le produit net, nous ne pensons pas qu'on doive le porter au compte-dépenses. Nous estimons plutôt qu'il faut reporter les montants amortis de 1888 à 1897 sur le compte de finances qui est dressé à part du compte d'exploitation. De ce qu'une certaine somme est annuellement consacrée à l'extinction d'un emprunt ancien, il ne résulte pas en effet qu'un réseau fournisse un moindre rendement. On comprendrait mal que pour l'établisse-

ment du prix de vente, les compagnies aient à abstraire du chiffre de leurs revenus les sommes qu'elles ont employées à solder des engagements antérieurs.

Il est enfin compréhensible que pour pouvoir exactement déterminer le montant du produit net il faut que les calculs s'appliquent à un réseau d'une étendue constante pendant la période décadaire. Si donc des lignes ont été construites ou déclassées pendant cette période, on cherchera le rendement qu'elles eussent pu donner ou auront donné et, selon les cas, on l'ajoutera au total du produit net moyen ou on l'en retranchera.

Le tableau ci-après indique le montant des produits nets moyens pour chacun des réseaux ou sections de réseaux à racheter. La notification de leur reprise ayant eu lieu le 30 avril 1898, ces produits nets moyens ont été calculés sur la décade immédiatement antérieure à cette date, soit 1888 à 1897. Notons d'ailleurs que les totaux resteraient sensiblement les mêmes si on faisait le calcul pour la période de 1894 à 1903, époque de la reprise effective par la Confédération.

Produits nets moyens des années 1888 à 1897 ou 1894 à 1903.

Désignation des réseaux.	Produits nets moyens en francs.
Réseau du Jura-Simplon . . .	10.182.151 fr.
» Nord-Est	9.194.209 »
» Central.	7.639.782 »
» de l'Union suisse. . .	3.599.206 »
» du Gothard	7.331.786 »
Section Wohlen-Bremgarten .	3.219 »
Total.	37.943.915 »

Ce total, multiplié par 25, nous donne la valeur de rendement représentant l'indemnité due. Voici le détail, par réseaux, de cette valeur de rendement ou 25^e multiple du produit net moyen au 1^{er} mai 1903, ou pour le Gothard au 1^{er} mai 1909 :

Désignation des réseaux.	Valeur de rendement en francs.
Réseau du Jura-Simplon. . .	254.553.775 fr.
» Nord-Est	229.855.225 »
» Central	190.994.550 »
» de l'Union suisse. . .	89.980.150 »
» du Gothard. . . .	183.294.650 »
Section Wohlen-Bremgarten .	80.475 »
Total. . .	948.597.875 » (1)

B. — *Dépenses d'établissement.* — Si l'indemnité de rachat n'est pas calculable d'après le produit net moyen, les concessions prescrivent de la fixer d'après le capital d'établissement. Dans ce cas l'indemnité sera égale :

1^o Pour le Jura-Simplon, aux dépenses d'établissement sous déduction des fonds de renouvellement et de réserve ;

2^o Pour le Nord-Est, aux dépenses d'établissement sous déduction pour quelques lignes seulement des fonds de renouvellement et de réserve ;

3^o Pour le Central et l'Union, aux frais de premier établissement ;

(1) Voir pour le détail de ces données les annexes VII, VII a, VII b, VIII, IX a à f, et X, de la *Feuille fédérale suisse*, n^o 14, année 1897, pp. 830 et suiv.

4° Pour le Gothard, aux frais d'établissement, sous déductions des subventions ;

5° Pour la section Wohlen-Bremgarten, aux frais de premier établissement, sous déduction des fonds de réserve et de renouvellement.

Que doit-on exactement entendre par premier établissement ? Faudra-t-il considérer le capital qui a été investi dans l'entreprise par divers concessionnaires successifs, ou seulement le capital engagé par le concessionnaire actuel ? Nous croyons qu'il ne s'agit que des frais de construction effectués par les concessionnaires se trouvant exploiter les réseaux soit au moment de la dénonciation, soit au moment de la reprise. Nous ne pensons pas que la Confédération ait à rembourser les valeurs perdues à la suite de liquidations ou de dissolutions par des concessionnaires antérieurs.

Une des dispositions les moins claires et les plus discutées des clauses de rachat est celle qui prescrit la livraison des lignes dans un état parfaitement satisfaisant. Cet état parfaitement satisfaisant peut partiellement dépendre des installations existantes dont la qualité et le nombre doivent être en rapport avec le souci de la sécurité et l'importance du trafic. Si les compagnies ont négligé de procéder aux installations nécessaires, la Confédération peut exiger d'elles l'exécution d'ouvrages complémentaires, tels que doubléments de voies, accroissement du matériel, agrandissement des

stations. Les dépenses effectuées de ce chef sont inscrites au compte d'établissement, lorsqu'il en résulte une amélioration essentielle des constructions : il s'ensuit que si une ligne ayant profité de semblables améliorations doit être rachetée sur la base du capital d'établissement, il y aura lieu d'indemniser la compagnie de ces dépenses complémentaires. Mais si l'indemnité est fixée d'après le produit net moyen, il faudra, sous peine de retenue équivalente sur la somme de rachat, que les compagnies procèdent à leurs frais à l'exécution de ces ouvrages. Cependant il pourra arriver, même dans ce cas, que l'indemnité doive être calculée d'après le capital investi, car dès que les frais d'établissement accrus des dépenses complémentaires auront dépassé le taux d'indemnisation basé sur le produit net, l'Etat aura à verser aux concessionnaires une allocation égale à ce dépassement.

Relativement aux approvisionnements, le Conseil fédéral estime que, lors de la remise des voies, ils devront être suffisants pour satisfaire absolument aux besoins de l'exploitation courante. La Confédération s'est réservée, dans le cas contraire, la faculté de porter une somme correspondante, à fixer à l'amiable ou judiciairement, en déduction de l'indemnité concessionnelle.

Les chiffres suivants représentent le montant du capital d'établissement qui fera règle, au 1^{er} mai 1903 ou 1909, pour la fixation de l'indemnité minima. Ces montants se décomposent, par réseaux ou sections de réseaux, savoir:

Désignation des réseaux	Montant du capital d'établissement
Réseau du Jura-Simplon . . .	310.561.439 fr.
» Nord-Est.	263.876.235 »
» Central.	164.559.220 »
» de l'Union suisse . . .	87.675.927 »
» du Gothard	162.893.025 »
Section Wohlen-Bremgarten .	232.357 »
Total.	<u>989.798.203 »</u>

Si l'on évalue en tant pour cent la proportion qui existera au moment de la reprise entre la valeur de rendement et la valeur du capital d'établissement, on voit que le rapport de celle-ci à celle-là sera :

Pour le Jura-Simplon	de 122 0/0
» Nord-Est	» 114 0/0
» Central	» 86 0/0
» l'Union suisse	» 97 0/0
» Gothard	» 88 0/0
» Wohlen-Bremgarten	» 288 0/0

Soit une moyenne de 104 0/0.

En partant de la règle que nous avons indiquée sur les deux modes d'estimation de l'indemnité, les experts du Conseil fédéral en ont fixé le montant, pour les 1^{er} mai 1903 et 1909, à la somme totale de 1.038.939.381 francs, la valeur de rendement étant comprise dans ce chiffre pour 464.269.350 francs, et la valeur du capital d'établissement pour 574.670.031 francs. Si l'on déduit de cette somme totale les moins-values de matériel

et d'outillage qui ont été évaluées à 74.554.612 francs, nous voyons que l'indemnité de rachat telle qu'elle a été calculée par le gouvernement s'élève en définitive à 964.384.769 francs, savoir :

Pour le Jura-Simplon	à	288.154.203 fr.
» Nord-Est »		244.434.347 »
» Central »		177.357.946 »
» l'Union Suisse. »		81.858.645 »
» Gothard »		172.371.182 »
» Wohlen-Bremgarten. »		208.446 »

A l'effet de faciliter une vue d'ensemble sur les divers éléments dont il a été tenu compte pour le calcul de l'indemnité, nous les avons synthétiquement groupés dans le tableau ci-après :

Indemnités de rachat

DÉSIGNATION DES ÉLÉMENTS DU COMPTE	Jura-Simplon	Nord-Est, y compris les lignes communes
Termes de rachat les plus prochains.	1 ^{er} mai 1903	1 ^{er} mai 1903
Périodes de compte concessionnelles pour le produit net	1890 à 1899	1888 à 1899
<i>Produit net :</i>		
Moyenne du produit net	10.182.151	9.194.200
<i>Valeur du rendement :</i>		
Moyenne du produit net multipliée par 25	254.553.775	229.855.250
<i>Valeur en capital :</i>		
Frais de construction des lignes exploitées au 1 ^{er} janvier 1896.	282.295.313	212.860.700
Dépenses pour lignes et ouvrages en construction au 1 ^{er} janvier 1896.	57.315	16.450.000
Dépenses probables pour constructions de 1896 aux 1 ^{er} mai 1903 et 1909.	24.145.732	31.037.500
Approvisionnements au 1 ^{er} janvier 1896.	4.063.079	3.527.700
Ensemble.	310.561.439	263.876.200
Déduction des subventions avec part conditionnelle au revenu d'exploitation.	—	—
Valeur en capital aux 1 ^{er} mai 1903 et 1909.	310.561.439	263.876.200
<i>Indemnités de rachat :</i>		
Indemnités d'après la valeur du rendement.	—	—
» » en capital (capital d'établissement.	310.561.439	263.876.200
Ensemble.	—	—
Déductions pour moins-value des objets de rachat.	22.407.236	19.441.800
Indemnités de rachat.	288.154.203	244.434.400

aux 1^{er} mai 1903 et 1909.

Central, y compris les rues communes	Union suisse	Gothard	Wohlen- Bremgarten (part de la commune de Bremgarten)	TOTAL
1 ^{er} mai 1903 1888 à 1897	1 ^{er} mai 1903 1888 à 1897	1 ^{er} mai 1909 1894 à 1903	1 ^{er} mai 1903 1890 à 1899	— —
7.639.782	3.599.206	7.331.786	3.219	37.943.915
190.994.550	89.980.150	183.294.650	80.475	948.597.875
145.421.800	80.289.777	244.522.975	232.357	965.623.013
1.146.509	125.562	8.298.412	—	26.077.888
15.301.106	5.914.807	25.659.967	—	102.059.201
2.689.805	1.345.781	3.411.671	—	15.038.101
164.559.220	87.675.927	281.893.025	232.357	1.108.798.203
—	—	119.000.000	—	119.000.000
164.559.220	87.675.927	162.893.025	232.357	989.798.203
190.994.550	89.980.150	183.294.650	—	464.269.350
—	—	—	232.357	574.670.031
—	—	—	—	1.038.939.381
13.636.604	8.121.505	10.923.468	23.911	74.554.642
177.357.946	81.858.645	172.371.182	208.446	964.384.769

On remarquera qu'entre les valeurs de rendement fournies par le produit net moyen et les frais d'établissement il existe, abstraction faite des moins-values sur objets de rachat, de notables différences. La valeur du capital d'établissement est par exemple supérieure à la valeur de rendement :

de 56.007.664 francs pour le Simplon,	
» 34.021.010 » Nord-Est,	
» 312.832 » la Section Wohlen-	
	Bremgarten,

ensemble 90.341.506 francs. Au contraire la valeur de rendement dépasse celle du capital d'établissement :

de 26.435.330 francs pour le Central,	
» 2.304.223 » l'Union Suisse,	
» 20.401.625 » Gothard,	

ensemble 49.141.178 francs. Ce qui revient à dire que la valeur de rendement n'est supérieure à celle du capital d'établissement que pour le Central, l'Union et le Gothard ; pour le Jura-Simplon, le Nord-Est et la section Wohlen-Bremgarten elle lui est inférieure, et comme en pareil cas c'est le montant du capital d'établissement qui représente le chiffre de l'indemnité, il s'ensuit que ces trois dernières entreprises coûteront 90.028.674 fr. de plus que si elles devaient être rachetées sur leur valeur de produit net.

Il importe enfin de noter que le projet officiel a rangé parmi les dépenses à ajouter au capital d'établissement une somme de 102.059.201 francs, qui représente le

montant approximatif des dépenses de construction à effectuer par les compagnies de 1896 aux 1^{er} mai 1903 et 1909.

C. — *Contestations soulevées par le calcul du produit net et du capital d'établissement.* — Les bases que nous venons de reproduire pour le calcul du produit net et du capital d'établissement, qui sont celles adoptées par le Conseil fédéral dans son Message du 25 mars 1897, n'ont été admises ni par la Compagnie du Central, ni par celle du Nord-Est.

Le 30 décembre 1896, l'administration du Central, se conformant aux prescriptions de l'article 19 de la loi de comptabilité de 1896, avait soumis au Conseil fédéral les états de situation destinés à établir le produit net concessionnel et les dépenses de construction de 1888 à 1895. Les deux parties n'ayant pu s'entendre ni sur le mode ni sur le taux d'évaluation, le Conseil fédéral, usant de ses pouvoirs, les avait unilatéralement déterminés. La compagnie recourut contre cette décision par devant le Tribunal fédéral qui, le 24 janvier 1899, rendit un jugement sanctionnant quant au fond et sur les points essentiels la manière de voir du gouvernement. Ce jugement reconnaît que, pour le rachat selon les concessions, le terme « produit net » doit s'entendre comme l'excédent des recettes sur les dépenses d'exploitation, et que pour son calcul n'entrent en ligne que les chiffres relatifs à l'exploitation de l'entreprise des transports et non pas ceux afférents aux bénéfices ou aux

pertes de l'administration financière de la société ; comme l'objet de rachat ne consiste pas dans la fortune de la société mais dans les installations des voies ferrées, il n'y a lieu, pour l'estimation du rendement que de s'occuper du produit de ces dernières. Le tribunal de Lausanne disposait encore dans sa sentence qu'il faut, pour la fixation du revenu d'un exercice, attribuer au fonds de renouvellement les sommes nécessaires à la compensation de la moins-value des objets et installations lorsqu'elles n'ont été ni déduites de la valeur de ceux-ci ni affectées à des achats neufs. Quant au compte d'amortissement, il y a lieu d'y porter, comme à celui de renouvellement, la somme qui correspond au total de la moins-value subie par les objets et installations, proportionnellement au nombre d'exercices pendant lesquels cette moins-value s'est produite. On peut, d'autre part, ajouter aux recettes de l'exploitation les intérêts rapportés jusqu'à la fin de l'année par les excédents mensuels des recettes, et aux dépenses les débours provenant de l'application de la loi sur la responsabilité civile et les subventions pour les routes et les ponts entretenus en vue de l'exploitation de la voie.

La Compagnie du Central exigeait que le produit annuel fût, pour le calcul du produit net, rapporté au capital d'établissement existant en fin d'exercice et que le total du pour cent de rendement de la période décadaire divisé par dix fût appliqué au capital d'établissement de la fin de la décade. Ce mode de calcul aboutis-

sait, pour la seule compagnie en cause, à une majoration de l'indemnité de 18 millions de francs. Le Tribunal fédéral n'a pas accédé à cette demande de la compagnie plaignante ; il a repris la méthode adoptée par le gouvernement qui, on le sait, consiste simplement à additionner l'excédent des recettes sur celui des dépenses pendant la période de dix années antérieure à la date de la dénonciation, et à diviser par dix le total de l'excédent ainsi obtenu.

Le tribunal a déclaré finalement et contrairement à l'opinion du Conseil fédéral, que la loi de comptabilité du 27 mars 1896 ne faisait pas règle pour l'appréciation de la cause et qu'il fallait s'en tenir généralement au texte des concessions, celui-ci devant servir de norme toutes les fois que l'on se trouve en présence d'interprétations obscures ou contradictoires. Il est, en tout cas, intéressant de remarquer que le tribunal n'a posé ses solutions qu'en matière de capital d'établissement et de produit net ; il ne s'est pas imposé la tâche, — au moins jusqu'à ce jour —, de trancher les divergences relatives aux déductions pour moins-values. Nous avons vu que ces moins-values auront leur raison d'être dans l'usure des installations existantes et dans le fait que les outillages pourront, en l'état actuel, ne pas répondre aux exigences du trafic et de la sécurité. Il y aura ainsi lieu à moins-value toutes les fois que les éléments de l'exploitation ne se trouvant pas dans un état parfaitement satisfaisant on devra, pour les mettre en cet état,

procéder à des achats de matériel, à des agrandissements, à des améliorations. L'ajournement d'une décision sur les réductions à opérer entraîne la conséquence fâcheuse qu'une sentence juridique dont, financièrement, l'importance serait de premier ordre, ne pourra probablement intervenir qu'au moment du transfert des réseaux à la Confédération. Seule, une transaction amiable, — telle qu'il vient du reste d'en être conclu une précisément avec la Compagnie du Central —, permettrait d'échapper à l'inconvénient qui résultera de l'absence d'un jugement en cette matière.

Le recours du Central contre la décision du Conseil fédéral portait principalement sur le mode de calcul du produit net ; il n'existait pas pour cette compagnie d'intérêt juridique à demander la fixation des normes selon lesquelles serait déterminé le capital d'établissement ; ce réseau se présente en effet comme devant être racheté sur la base du produit net (1).

Bien différente était la situation de la Compagnie du Nord-Est, qui est propriétaire de lignes ayant fait l'objet de concessions spéciales, dont le produit net moyen restera certainement inférieur au montant du capital de construction. Cette compagnie a également appelé des décisions du gouvernement au Tribunal fédéral.

Le jugement que ce dernier a rendu, le 19 juillet 1899, confirme dans leurs parties capitales les conclusions of-

(1) Voir *Urteil des schw. Bundesgerichtes in Sachen der schw. Centralbahngesellschaft*, Lausanne, 1899.

ficielles, tout en spécifiant derechef que la loi de comptabilité de 1896 ne s'applique pas lorsqu'elle va à l'encontre du contenu des concessions. Dans celles-ci on entend par capital de premier établissement l'argent dépensé pour la construction du chemin de fer, c'est-à-dire les frais primitifs des installations présentes. Comme pour la fixation du produit net, il faut avoir soin dans ce cas, de ne pas confondre dans un même compte les opérations se rapportant immédiatement au chemin de fer et celles qui dépendent de la situation financière de la société. Ainsi, faut-il exclure du compte de premier établissement les dépenses faites pour se procurer les capitaux, les pertes de cours subies sur les emprunts, les dépenses de renforcement de la superstructure, alors que peuvent être adjoints à ce compte les frais d'organisation et d'administration, les frais de direction des travaux, les subventions pour ponts et routes construits dans l'intérêt de l'exploitation. La Compagnie du Nord-Est ne pouvait exiger que le remboursement des sommes qu'elle a elle-même versées pour l'acquisition et l'édification des installations et des voies ; elle n'était aucunement fondée à réclamer la récupération des frais d'établissement déboursés par les concessionnaires qui l'ont précédée, puisque ces frais n'entrent pas en compte pour la fixation du prix de rachat. Cette distinction s'applique à la fois aux lignes de l'ancien Chemin de fer national et à celles de Sulgen-Gossau et d'Effretikon-Hinweil.

En déboutant le Nord-Est de son recours, le Tribunal fédéral a épargné à la Confédération le paiement d'une somme d'environ 20 millions dont se serait trouvé majoré le total du capital d'établissement de la compagnie demanderesse (1).

On prévoit, d'ailleurs, que le Jura-Simplon, l'Union suisse et le Gothard recourront à leur tour contre les arrêtés analogues du Conseil fédéral relatifs au chiffre du produit net moyen et des dépenses de construction ; on prévoit aussi que les juges de Lausanne dicteront à l'occasion de ces litiges une sentence semblable à celles qu'ils ont déjà rendues contre le Central et le Nord-Est.

SECTION III. — *Mode de paiement de l'indemnité.*

En vertu des concessions, les compagnies sont en droit d'exiger le remboursement en espèces du capital de rachat et de s'entendre avec leurs prêteurs sans que l'État intervienne. Si les compagnies tiennent à la réalisation de ce droit, la Confédération aura à contracter un emprunt s'élevant, d'après le compte du Conseil fédéral, à la somme de 1.021.530.541 francs, savoir 964.384.769 francs pour l'indemnité proprement dite, 42.680.000 francs comme contribution aux travaux complémentaires jusqu'en 1903 et 14.465.772 francs comme fonds disponibles d'exploitation. Toutefois,

(1) Voir *Urteil des schw. Bundesgerichtes in Sachen der schw. Nordostbahngesellschaft*, Lausanne, 1899.

l'intérêt des actionnaires demande qu'on ne prolonge pas à l'infini, — en attendant l'échéance d'emprunts consolidés dont une partie n'est remboursable que dans un avenir lointain —, la liquidation des entreprises. Il semble donc que les compagnies doivent tendre à dénoncer leurs emprunts consolidés pour l'époque de la reprise de leurs lignes ou s'efforcer de faire assumer leurs engagements par l'État (1).

La Confédération n'aurait pas, dans cette dernière alternative, à se procurer pour 1903 l'énorme somme de 1.021.530.541 francs ; elle la réduirait du montant des emprunts des compagnies qu'elle accepterait au cours résultant de la différence entre le taux auquel ils ont été conclus et le taux ordinaire des emprunts fédéraux ; le reste de la somme serait payé en espèces ou en titres de rente. Cette combinaison serait très avantageuse pour l'Etat, puisque celui-ci n'aurait plus dès lors à émettre d'emprunts pour recueillir les capitaux nécessaires. Au lieu d'avoir à régler en métal la somme de 1.021.530.541 francs, il n'aurait, après déduction de 677.756.200 francs d'obligations, qu'à solder un montant de 344 millions au moyen de rentes fédérales dont la jouissance et l'intérêt dépendront des conditions du marché monétaire et dont l'amortissement devra être terminé vers 1960.

Ce ne serait que dans l'éventualité où les actionnai-

(1) Voir l'énumération de ces emprunts dans le *Rapport d'expertise sur le rachat, Feuille fédérale*, n° 18, année 1897, p. 706 et suiv.

res ne consentiraient pas à être payés en titres de rentes que la Confédération se verrait obligée de recourir à un emprunt dont il y aurait à prélever, avant tout, l'intérêt et l'amortissement sur le rendement de l'exploitation.

Les titres à émettre devraient, au début et pour quelques années, ne rapporter que 3 1/2. En faisant appel aux marchés étrangers de Paris, de Londres ou de Berlin, on pourrait sans doute obtenir des conditions meilleures, par exemple 3 0/0, mais ce serait aller à l'encontre du désir des populations helvétiques de voir rentrer en Suisse le plus possible du capital-actions, en ce moment à l'étranger. Du reste, un sacrifice éventuel sous forme de majoration du taux de l'intérêt se trouverait en partie indirectement compensé par le fait que la dépréciation actuelle des valeurs suisses à l'étranger cesserait probablement de se manifester si les titres de chemins de fer étaient classés dans le pays.

En attendant, il semble que les souhaits du gouvernement relativement au taux de l'intérêt ne soient pas près de se réaliser et que le rachat ne se présente pas, financièrement, sous un aspect très favorable. On a compté à Berne sans cet indice inquiétant qu'est la hausse continue du taux de l'intérêt. L'échec de l'emprunt de 8 millions émis en 1899 à 3 3/4 0/0 par le canton de Zurich constitue, dans ce sens, un pronostic dont on ne saurait amoindrir la signification ; le crédit du canton est pourtant solide, et on ne peut accuser de

cet insuccès ni les banques, ni la défiance du public, ni l'insuffisance du délai imparti aux souscripteurs. Si le capital n'a pas donné, c'est qu'il trouvait la rémunération trop modeste. La raison en réside surtout en ce que l'industrie privée, notamment les exploitations électriques, absorbe actuellement des capitaux considérables ; cet essor a déterminé une hausse du taux de placement qui de 3 1/2 0/0 s'est élevé à 3 3/4 et même à 4. Si néanmoins le dernier emprunt de Fribourg en 3 1/2 a réussi, c'est que ce canton s'est adressé au marché du 3 0/0 par excellence, et qu'il a été pris ferme à Paris à 95, 50 par un syndicat de banques. On peut faire la même remarque pour l'emprunt de dix millions, en 3 0/0, émis en 1897 par le canton des Grisons qui a dû recourir aux bons offices du Crédit Lyonnais et de la Banque de Paris et des Pays-Bas. Mais la commission des banques, le service des coupons à Paris et l'acquittement du timbre français sont restés à la charge des deux cantons.

Il est donc en ce moment difficile de trouver en Suisse des capitaux à moins de 4 0/0 et ce n'est point sans une certaine appréhension que l'on peut envisager l'échéance prochaine à laquelle le gouvernement fédéral devra se procurer les sommes nécessaires à une opération qui roulera en tout sur plus d'un milliard. L'insuccès de la deuxième émission d'obligations pour la percée du Simplon, émises à 3 1/2 et garanties par l'Etat, aussi bien que l'adoption par le canton de Lucerne du

taux de 4 0/0 pour son emprunt du mois de juin 1899, ne sont point de nature à atténuer ces craintes.

C'est dans ces conjonctures que le Conseil fédéral a, à la même époque, présenté aux Chambres, qui l'ont approuvé, un projet d'emprunt de 200 millions à 3 1/2 0/0 pour l'achat d'obligations de chemins de fer (1). Bien qu'on ait pu douter, un instant, de la réussite de cette tentative, il est permis de prétendre que, vu la situation présente du marché de l'argent, cet essai ne s'est pas résolu en un piteux échec comme auraient voulu le faire croire certains détracteurs. Les propriétaires d'obligations 3 1/2 0/0 du Central, du Nord-Est, du Jura-Simplon et du Gothard reçurent la faculté de convertir leurs obligations, franches de tous frais et de tout timbre, contre des obligations équivalentes des chemins de fer fédéraux. Au 1^{er} janvier 1900 cette conversion avait déjà porté sur 51.072.000 francs de titres; à ce chiffre s'ajoutent l'appoint des obligations de chemins de fer déjà possédées par la Confédération (30 millions à peu près), les 60 millions d'obligations du Jura fédéral, ce qui, avec d'autres fonds que le gouvernement a en portefeuille, donne un total d'environ 160 millions.

Il est dans tous les cas à prévoir que ce sera le 4 0/0 et non le 3 1/2 qui sera appelé à jouer un rôle prépondérant dans la dette des chemins de fer. Dans l'attente de

(1) Consulter pour l'acquisition d'obligations de chemins de fer suisses et pour l'autorisation de contracter un emprunt en vue de la nationalisation, la *Feuille fédérale*, n° 25, année 1899, pp. 954 et suiv.

cet événement, il nous paraît qu'il y aurait eu avantage pour la Suisse à recourir au procédé dont la Roumanie a heureusement usé en 1897, et qui consiste à émettre un emprunt en bons du Trésor pour un terme de 3 à 5 ans. La Confédération aurait pu de cette manière attendre des temps meilleurs, c'est-à-dire la conjoncture d'un taux moins élevé; elle aurait par exemple emprunté à 4 1/2 pour peu de temps, afin d'éviter d'emprunter à 4 pour une longue période.

Le gouvernement n'a sans doute pas apprécié cette combinaison : il a mieux aimé s'écarter tout à coup de son principe du rachat sur la base stricte des concessions et recourir à une sorte d'expédient hybride, en négociant à l'amiable en novembre 1900, avec la Compagnie du Central. Nous disons « expédient hybride », dans ce sens que les valeurs qui passent à la Confédération en vertu de cette entente ne sont plus identiques aux objets compris dans le rachat concessionnel : elles comprennent en outre différents autres actifs et représentent un montant plus élevé. Il est évident que le Conseil fédéral a voulu, en se prêtant à une transaction, hâter une solution qui aurait l'avantage de soustraire la Confédération aux risques que peuvent lui faire courir, d'ici à quelques années, les fluctuations du prix de l'argent. Les paroles prononcées par M. Zemp (1) à la tribune du Conseil national le 16 juin 1900, nous démon-

(1) Conseiller fédéral et chef du Département des chemins de fer.

trent du reste combien s'est modifiée l'opinion des sphères dirigeantes relativement à la procédure de rachat. M. Zemp, qui a été et est encore un des plus fervents protagonistes de la nationalisation, n'hésite pas à reconnaître que les bases sur lesquelles l'opération a été étudiée en 1897 se sont aujourd'hui profondément modifiées ; que le prix du rachat sera sensiblement majoré, indépendamment d'autres causes, par le renchérissement des capitaux. Il en conclut la nécessité d'un accord amiable avec les compagnies, accord qui permettrait d'échapper à des contestations dont les suites pourraient être singulièrement onéreuses.

Ces paroles nous fournissent l'explication de la convention intervenue entre la Confédération et la Compagnie du Central. Cette convention a été négociée dans les premiers jours de novembre 1900 entre MM. Zemp et Comtesse, conseillers fédéraux, et Oberer et Heusler administrateurs de la compagnie. On peut la considérer comme une solution avantageuse destinée à couper court à de nombreux procès et à déterminer un revirement souhaitable de l'opinion dans les milieux financiers allemands. Le prix sur lequel les négociateurs sont tombés d'accord est, il est vrai, très sensiblement supérieur à celui fixé dans le Message gouvernemental du mois de mars 1897 où était prévu, pour le Central, un prix d'achat de 543 fr. 10 par action avec un taux d'intérêt de 3 1/2 0/0. La convention de novembre 1900 fixe ce prix à 750 francs au taux de 4 0/0, ce qui repré-

sente un titre de rente de 30 francs, et abandonne en outre aux actionnaires le dividende de l'exercice en cours, c'est-à-dire une somme de 4.700.000 francs. La différence entre ce prix et celui indiqué il y a quatre ans par le gouvernement s'élève de la sorte à plus de 20 millions, sans y comprendre la dépense annuelle supplémentaire des intérêts de cette majoration qui sera de 800.000 francs (1).

D'autre part, le Conseil fédéral s'est récemment occupé d'un projet d'emprunt de cent millions de francs à 3 1/2, qui serait placé à l'étranger au cours de 90 0/0 et servirait à rembourser les obligataires en 3 1/2 0/0 du chemin de fer du Central qui, dès lors, pourrait immédiatement passer aux mains de la Confédération. Mais les obligataires dont les titres étaient cotés fin décembre 1900 à 92 0/0, ont tout intérêt à exiger le remboursement au pair, et il n'est pas probable qu'à ce sujet la Confédération veuille courir les aléas d'un procès dont l'issue, malgré la consultation juridique de MM. Huber et Laband (2), pourrait bien lui être contraire (3). M. Repond a justement rappelé à ce propos

(1) Il faut noter qu'il n'est nullement question de l'amortissement de cette majoration.

(2) Huber und Laband, *Zwei Gutachten über Rechtsfragen die sich aus dem Rückkaufe der schw. Hauptbahnen für deren obligationen anleihen ergeben*, Bern, 1900.

(3) La dissolution de la compagnie entraîne-t-elle l'échéance de ses dettes ? Les obligataires doivent-ils accepter sans recours possible et sans leur consentement préalable le transfert de leurs créances à la Confédération ? La question n'est pas tranchée et elle ne le sera que si les

que s'il y avait procès, l'intérêt des obligations en litige courrait à 5 0/0 au détriment de la partie perdante et que, outre le désavantage d'avoir à payer le 5 0/0 durant la litispendance, l'Etat devrait, s'il était condamné, tenir en réserve un capital dont le placement provisoire à un taux inférieur entraînerait un supplément de perte. Pour échapper à ces difficultés, la Confédération s'efforcera sans doute de rembourser les obligations qui lui seront présentées, et c'est précisément dans ce but qu'elle va négocier un emprunt de 100 millions. Les conditions en seront onéreuses : pour 90 millions qu'elle touchera elle aura, à l'échéance, à en restituer 100 ; de plus, les intérêts en seront probablement payés à l'étranger, ce qui n'améliorera point le taux du change de la Suisse sur les pays prêteurs.

Si dès lors on réfléchit que le bénéfice effectif que la Confédération retirera de ce mode de procéder sera plutôt minime et qu'un nouvel emprunt contracté à l'étranger exercera en outre une influence fatale sur le cours du change, déjà très mauvais, ne vaudrait-il pas

porteurs d'obligations faisaient opposition. En tout cas, il est certain que, lorsque les obligations ont été émises, l'acheteur savait très bien que, suivant les concessions, l'Etat pouvait se mettre, en 1903 par exemple, au lieu et place des compagnies. Le fait pour les obligataires de changer ainsi de débiteur ne nous paraît pas, en l'espèce, constituer une lésion de leurs droits. Le débiteur nouveau, l'Etat, offrira autant de garanties de solvabilité que les compagnies. L'Etat exploite en Suisse le monopole des postes, des télégraphes, de l'alcool ; il perçoit les taxes douanières ; il peut recourir aux contributions cantonales ; il va être enfin propriétaire de tout le réseau ferré. Nous estimons que ces sûretés valent bien celles que peut présenter une société anonyme.

mieux acquérir les obligations du Central en offrant, sans distinction, aux obligataires de la rente fédérale 4 0/0 ? Il serait toujours temps de recourir à l'emprunt en cas de nécessité absolue : la Confédération a en effet tout à gagner à ne mettre son crédit à l'épreuve qu'à défaut de toute autre combinaison.

Cette considération semble néanmoins ne pas avoir été décisive, puisqu'un consortium pour l'emprunt suisse des chemins de fer s'est constitué à Paris le 2 novembre 1900, et que diverses personnalités financières se sont depuis lors transportées à Berne pour entamer des négociations avec le gouvernement (1). La formation de ce consortium a eu, comme il fallait s'y attendre, pour effet immédiat de faire hausser de 50 francs environ les actions des principaux réseaux. Les spéculateurs espèrent, en effet, que le gouvernement va transiger à bref délai avec le Nord-Est, le Jura-Simplon et l'Union comme il vient de le faire avec le Central. Mais ils oublient que si la possession du Central était, en raison de sa situation florissante et de sa position géographique, hautement désirable pour la Confédération, il n'en est pas tout à fait de même pour les autres réseaux, pour l'acquisition desquels le Conseil fédéral n'est sans

(1) Ce consortium se compose du Crédit Lyonnais, de la Banque de Paris et des Pays-Bas, de la maison Speyer et Cie de New-York et de la maison Speyer de Londres.

A dater du 1^{er} janvier 1901 le réseau du Central est passé sous la direction de l'Etat, qui, jusqu'à nouvel ordre, en conserve les fonctionnaires et employés.

doute pas disposé à consentir des avantages aussi notables que ceux dont le Central a bénéficié.

En tenant compte des obligations déjà acquises les années précédentes, la Confédération possédait en somme au 1^{er} janvier 1900, en fait d'obligations des principaux réseaux :

Jura-Simplon.

Chemin de fer Berne-Lucerne	3 1/2 0/0,	3.595.000 fr.	
« du Brünig	»	170.000 »	
« Jura-Simplon	»	2.502.000 »	
	Total :	6.267.000 fr.	

Central.

Obligations à 4	0/0,	4.584.000 fr.	
« 3 1/2	0/0,	4.490.000 »	
	Total :	9.074.000 »	

Nord-Est.

Obligations à 4	0/0,	6.369.500 fr.	
« 3 1/2	0/0,	3.741.000 »	
	Total :	10.110.500 »	

Union suisse.

Obligations à 4	0/0,	868.000 fr.	
	Total :	868.000 »	

Gothard.

Obligations à 3 1/2	0/0,	2.531.000 fr.	
	Total :	2.531.000 »	
	Ensemble :	28.850.500 »	
A ajouter les obligations amorties :		51.072.000 »	
	Total :	79.922.500 »	

Il y a lieu de rappeler au surplus, que la Confédération possède actuellement 77.151 actions de priorité de la Compagnie du Jura-Simplon, dont le montant nominal s'élève à 38.575.000 francs. Il est une réflexion qui s'impose toutefois à la lecture de ces nombres, c'est

qu'il reste encore infiniment à faire au gouvernement helvétique pour se rendre propriétaire, soit par échange soit contre paiement en espèces, du montant total des obligations des cinq réseaux à racheter (1).

SECTION IV. — *Bilan d'entrée d'exploitation et budget d'exploitation. — Critique.*

Avec un projet de bilan d'entrée d'exploitation pour les 1^{er} mai 1903 et 1909, le Conseil fédéral a présenté aux Chambres un ensemble d'autres travaux relatifs au budget d'exploitation, calculé pour les mêmes dates, d'après l'intérêt à 3, 3 1/2 et 4 0/0 des sommes empruntées. Nous reproduisons ci-après le projet de bilan d'entrée et le projet de budget calculé à raison de 3 1/2 0/0, ce taux moyen étant celui dont le gouvernement a espéré bénéficier pour l'obtention des sommes dont il aura besoin (2).

(1) On sait que ce montant total s'élève présentement à 677.756.200 fr.

(2) Pour toute cette partie, on se reportera avec fruit aux nombreuses annexes au *Message* du Conseil fédéral du 25 mars 1897, dont nous nous sommes, par places, largement inspiré.

Bilan d'entrée d'exploitation pour

DÉSIGNATION DES ÉLÉMENTS	Jura- Simplon 1903	Nord-Est avec les lignes communes 1903
ACTIF	francs	francs
Frais de construction.	306.498.360	260.348.470
Contribution de la Confédération aux travaux complémen- taires dépassant les besoins actuels du trafic	8.825.000	14.075.000
Approvisionnements	4.063.079	3.527.765
Fonds disponibles pour l'exploitation.	4.323.313	3.666.515
Excédent de la valeur de rendement sur celle en capital . .	—	—
Total de l'actif.	323.718.752	281.617.750
PASSIF		
Capital pour l'indemnité de rachat.	288.154.203	244.434.347
Contribution de la Confédération aux travaux complémen- taires	8.825.000	14.075.000
Capital d'exploitation.	4.322.313	3.666.515
Subventions avec part conditionnelle au produit de l'explo- itation	—	—
Réserves pour moins-values des objets de rachat	22.407.236	19.441.888
Total du passif.	323.708.752	281.617.750
FRAIS DE CONSTRUCTION		
Voies et installations fixes, sans la superstructure.	229.447.677	196.489.029
Superstructure (voie de fer)	44.281.583	41.399.635
Matériel roulant.	38.093.878	33.186.124
Mobilier et ustensiles	3.500.222	3.348.682
Ensemble	315.323.360	274.423.470

l'Etat fédéral, au 1^{er} mai 1903 ou 1909.

Central avec les lignes communes 1903	Union suisse 1903	Gothard 1909	Wohlen- Bremgarten (part de la commune de Bremgarten)	TOTAL
francs	francs	francs	francs	francs
161.869.415	86.330.146	278.481.354	232.357	1.093.760.402
11.825.000	3.325.000	4.630.000	—	42.680.000
2.689.805	1.345.781	3.411.671	—	15.038.401
2.660.369	1.227.880	2.585.568	3.127	14.465.772
26.435.330	2.304.223	20.401.625	—	49.441.178
205.479.919	94.533.030	309.510.218	235.484	1.215.085.153
177.357.946	81.858.654	172.371.182	208.446	964.348.778
11.825.000	3.325.000	4.630.000	—	42.680.000
2.660.369	1.127.880	2.585.568	3.127	14.465.772
—	—	119.000.000	—	119.000.000
13.636.604	8.121.496	10.923.468	23.911	74.554.603
205.479.919	94.533.030	309.510.218	235.484	1.215.085.153
122.654.029	59.946.683	239.501.591	151.797	848.190.806
28.455.039	13.870.728	19.419.309	47.032	147.473.326
20.693.048	14.095.360	21.271.317	31.944	127.371.671
1.892.299	1.742.375	2.919.137	1.584	13.404.299
173.694.415	89.655.146	283.111.354	232.357	1.136.440.102

Budget d'exploitation pour l'Etat

Intérêt du capital

DÉSIGNATION DES ÉLÉMENTS	Jura-Simplon	Nord-Est, avec les lignes communes
	1903	1903
<i>Capital d'établissement :</i>	francs	francs
Indemnité de rachat..	288.154.203	244.434.347
Contribution de la Confédération aux travaux complémentaires	8.825.000	14.075.000
Fonds disponibles pour l'exploitation.	4.322.343	3.666.515
Subventions avec part conditionnelle au produit de l'exploitation.. . . .	—	—
Ensemble, capital d'établissement	301.301.516	262.175.862
<i>Capital à amortir :</i>		
Capital d'établissement..	301.301.516	262.175.862
Déductions pour capitaux non amortissables.. . . .	37.501.262	32.768.644
Capital à amortir..	263.800.254	229.407.218
<i>Capitaux non amortissables :</i>		
Fonds disponibles pour l'exploitation et approvisionnements.	8.385.392	7.194.280
70 0/0 de la valeur du matériel d'exploitation	29.115.870	25.574.364
Subventions avec part conditionnelle au produit de l'exploitation.. . . .	—	—
Ensemble.	37.501.262	32.768.644
<i>Produit net :</i>		
Produit net probable en 1902.	11.985.108	10.369.393
Augmentation probable du rendement du Gothard de 1903 à 1908.	—	—
Produit des subventions du Gothard.	—	—
Intérêt des capitaux disponibles à 2 0/0 l'an.	146.372	125.177
Ensemble.	12.131.480	10.494.570
A déduire, pour compenser le produit des lignes supprimées.	315.323	274.424
Produit net.	11.816.157	10.220.146
<i>Intérêts et amortissement du capital :</i>		
Intérêt à 3 1/2 0/0 du capital d'établissement, non compris les subventions.	10.545.553	9.176.155
Participation des subventions au rendement.	—	—
Amortissement du capital, dans un délai de 55 ans.	1.342.380	1.167.366
Ensemble	11.887.933	10.343.521
<i>Excédent du rendement :</i>		
Excédent du produit net sur les sommes affectées aux intérêts et à l'amortissement.	— 71.776 —	123.375
Excédent du produit net sur les intérêts.	1.270.604	1.043.991

fédéral, au 1^{er} mai 1903 ou 1909.

calculé à 3 1/2 0/0.

Central, avec les lignes communes	Union suisse	Gothard	Wohlen-Brem- garten (part de la commune de Bremgarten)	TOTAL
1903	1903	1909		
francs	francs	francs	francs	francs
177.357.946	81.858.645	172.371.182	208.446	964.384.769
11.825.000	3.325.000	4.630.000	—	42.680.000
2.660.369	1.227.880	2.585.568	3.127	14.465.772
—	—	119.000.000	—	119.000.000
191.843.315	86.411.525	298.586.750	211.573	1.140.530.541
191.843.315	86.411.525	298.586.750	211.573	1.140.530.541
21.159.917	13.660.075	141.930.557	26.597	247.047.052
170.683.398	72.751.450	156.656.193	184.976	893.483.489
5.350.174	2.573.661	5.997.239	3.127	29.503.873
15.809.743	11.086.414	16.933.318	23.470	98.543.179
—	—	119.000.000	—	119.000.000
21.159.917	13.660.075	141.930.557	26.597	247.047.052
8.658.964	4.018.618	7.573.638	— 2.400	42.603.321
—	—	436.554	—	436.554
—	—	60.000	—	60.000
96.502	44.651	92.062	51	504.815
8 755.466	4.063.269	8.162.254	— 2.349	43.604.690
173.695	89.655	283.111	232	1.136.440
8.581.771	3.973.614	7.879.143	— 2.581	42.468.250
6.714.516	3.024.404	6.285.536	7.405	35.753.569
—	—	60.000	—	60.000
868.543	370.205	797.164	941	4.546.599
7.583.059	3.394.609	7.142.700	8.346	40.360.168
998.712	579.005	736.443	— 10.927	2.108.082
1.867.255	949.210	1.533.607	— 9.986	6.654.681

Le gouvernement a donc envisagé que le capital d'établissement pourrait être éventuellement rémunéré au taux de 4 0/0, de 3 1/2 0/0 ou de 3 0/0. Si la Confédération paie ce capital à raison de 3 0/0, il en résultera selon les comptes officiels, pour le premier exercice de l'exploitation, un excédent du produit net sur les intérêts et les amortissements de 4.437.000 francs ; si l'intérêt alloué est de 3 1/2 0/0, l'excédent se réduira à 2.108.082 francs et s'il est de 4 0/0 l'excédent ne sera plus que 50.425 francs. Si, d'autre part, nous ne considérons que le seul service des intérêts, à l'exclusion du service de l'amortissement, l'excédent du produit net sera de 10.230.038 francs pour une rémunération de 3 0/0, de 6.634.681 francs pour 3 1/2 0/0 et de 3.590.089 francs pour 4 0/0. En prenant la moyenne, c'est-à-dire en calculant à 3 1/2 l'intérêt du capital, nous voyons de prime abord, qu'après déduction des sommes consacrées à l'amortissement, il ne restera de disponibles, pour faire face aux divers perfectionnements promis, qu'un montant de 2.108.082 francs.

Ce chiffre a été obtenu, dans l'expertise officielle, en se fondant sur l'hypothèse que le produit net des cinq principaux réseaux s'élèvera, pour la première année de l'exploitation par l'État, c'est-à-dire pour 1903, à 43.604.690 francs.

Ce produit net recevrait l'affectation suivante :

35.753.569 francs seraient consacrés à payer l'intérêt à 3 1/2 0/0 du capital d'établissement ;

60.000	francs à solder la part des subventions ;
1.136.440	» aux travaux de renouvellement ;
4.546.599	» à l'amortissement du capital d'établissement ;
2.108.082	» constitueraient l'excédent à employer aux différentes améliorations (1).

Au reste, le capital d'établissement à rémunérer ne consistera pas seulement dans les 964.384.769 fr. de l'indemnité de rachat ; on doit y ajouter : 42.680.000 fr., comme contribution de l'État aux travaux complémentaires à exécuter par les compagnies avant 1903 ; 14.465.772 francs, comme fonds disponibles pour l'exploitation ; 119.000.000 de francs, comme subventions au Gothard ; ce qui donne un total général de 1.140.530.541 francs.

Remarquons tout de suite que le montant de l'intérêt figurant au projet du budget d'entrée d'exploitation pour un total de 35.753.569 francs, ne porte pas sur les 119 millions de subventions du Gothard ; ce montant n'est établi, abstraction faite de ces subventions, que sur un capital de 1.021.530.541 francs.

En tenant pour mathématiquement exactes les données du Conseil fédéral et sans vouloir critiquer la base

(1) L'amortissement du capital d'établissement doit être, en vertu de la loi de 1897, effectué dans un délai maximum de 60 ans, à compter de 1902.

sur laquelle elles ont été construites, nous constatons néanmoins que la somme ci-dessus prévue pour l'amortissement (4.546.599 fr.) est insuffisante pour amortir le total de la dette des chemins de fer, laquelle, — en tant que capital d'établissement —, sera de plus de un milliard de francs (au moins 1.140.530.541 fr.) ; le montant de 4.546.599 francs suffira à peine à l'amortissement de 863.483.489 francs. Nous avons ainsi un manque de ressources qui pourra facilement s'élever à un million si l'on veut amortir, comme il est dans l'ordre, le capital d'exploitation et le matériel.

Quant à la somme de 2.108.082 francs, elle doit être consacrée à réduire les tarifs, à faciliter le trafic, à améliorer la situation du personnel ; sera-ce possible, puisqu'elle ne suffira même pas à balancer la moins-value de 4.700.000 francs, à laquelle, selon le gouvernement lui-même, il faut s'attendre par suite de l'unification des tarifs ? Il est vrai qu'on peut espérer voir disparaître cette moins-value au bout de quelques exercices si les tarifs sont sagement modifiés. En tout cas, on aura, au moins en 1903, à compter par suite du remaniement des tarifs et de l'insuffisance de la somme affectée à l'amortissement de la dette, avec un déficit de plus de 3 millions $1/2$. On peut s'étonner que ce déficit, pour provisoire et passager puisse-t-il être, ne figure pas au projet du budget d'exploitation du premier exercice !

Reste à savoir, d'ailleurs, si l'on peut, en 1903, comp-

ter d'une manière certaine sur un produit net de 43.604.690 francs. Le Conseil fédéral se base pour l'obtention de ce chiffre sur la certitude d'une augmentation constante du rendement. Pour le calculer, il s'est appuyé sur les résultats financiers des derniers exercices et il a ajouté, à partir de 1895, à l'excédent des recettes ainsi déterminé, une augmentation de 1 0/0. Cette prévision n'est pas exagérée puisqu'elle est encore inférieure à l'excédent de recettes kilométriques des dix années 1886-1895, excédent qui s'est élevé à 19 0/0, (15.587 fr. par kilomètre en 1895). Toutefois, si le Conseil fédéral, au lieu de s'en tenir à cette dernière période de dix ans, avait étendu ses recherches aux 20 ou 25 années précédentes, il aurait remarqué que, déjà en 1874, l'excédent net des recettes des grands réseaux était de 15.285 francs par kilomètre, et qu'en conséquence le rendement kilométrique n'a crû que de 302 francs en 22 ans, soit de 2 0/0, ou de 0,09 0/0 seulement par année. L'excédent des recettes est même tombé en 1877 et 1878 à 9.927 et 9.555 francs et le total absolu a baissé de 2 millions de 1876 à 1877, bien que la longueur exploitée ait passé, dans le même temps, de 2.053 à 2.347 kilomètres (1). Qui pourrait répondre que la courbe des recettes ne fléchira pas de nouveau ? N'y a-t-il pas plutôt de l'imprudence à perdre de vue cette loi économique qui veut qu'à une période de pros-

(1) Voir N. Droz, *Le rachat des chemins de fer suisses*, pp. 10 et suiv.

périté succède régulièrement une période de crise et de baisse dans les transactions et dans les prix (1) ?

Si, d'autre part, l'indemnité de rachat à servir aux compagnies a été officiellement devisée à 964.384.769 francs, ce chiffre n'a été obtenu qu'en déduisant des indemnités totales la somme de 74.554.612 francs, qui est censée représenter l'écart entre l'état de fait de la superstructure et du matériel roulant et l'état « parfaitement satisfaisant » mentionné aux concessions. Le gouvernement admet que cet état parfaitement satisfaisant ne peut être autre qu'un état idéal, que celui où toutes les parties de l'entreprise seraient à neuf. Bien que la loi de comptabilité de 1896 prescrive aux compagnies de verser à la caisse de renouvellement la différence entre la valeur présente de la ligne et sa valeur à l'état de neuf, nous n'inférons pas cependant de cette disposition que les chemins de fer doivent être remis à l'état idéal ou neuf, mais simplement en l'état indispensable à une bonne exploitation. Il a été, jusqu'à ce jour de la compétence du Département des chemins de fer de veiller à ce que ce parfait état soit strictement maintenu, et, sauf quelques réserves insignifiantes, le Département n'a cessé de constater que cette obligation était soigneusement remplie par les concessionnaires. Comment, dans ces conditions, le Conseil fédéral peut-

(1) Il n'est pas du reste utile de rechercher l'origine de ces crises dans les taches solaires, comme l'a fait, avec un peu trop de fantaisie selon nous, le mathématicien et économiste anglais Stanley Jevons.

il exiger tout à coup une déduction de 74 millions de francs pour mauvais entretien des voies ? Il semble difficile que les compagnies acceptent cette prétention. Il y aura là matière certaine à des procès dont l'issue est capable d'augmenter notablement le montant des intérêts grevant déjà l'exploitation.

Le Conseil fédéral n'hésite pas au surplus à imposer aux concessionnaires 102 millions de travaux complémentaires à exécuter de 1896 à 1903. Sans vouloir préjuger de ce qui sera décidé sur ce point, nous devons néanmoins relever que les compagnies contestent énergiquement à la Confédération le pouvoir de leur faire exécuter ces travaux sans remboursement intégral ou partiel des dépenses effectuées.

L'Administration des chemins de fer se propose de son côté de prélever sur les recettes nettes de l'exercice la somme de 1.136.440 francs pour le renouvellement des installations. Qu'est-ce à dire ? S'il s'agit d'entretien courant ou du simple renouvellement de parties usées, les dépenses sont mises à la charge du compte d'exploitation ou du fonds de renouvellement ; s'il s'agit d'une transformation constituant une amélioration sensible par rapport à l'état antérieur, par exemple du remplacement d'un signal optique par un signal électrique, les débours sont portés au compte de construction ; enfin, si l'on est en présence de travaux entièrement neufs sur le réseau déjà exploité, ou s'il s'agit de lignes nouvelles, les frais sont naturellement portés au compte de

construction. Lorsque les dépenses faites ne peuvent être affectées au compte d'exploitation de l'exercice, les compagnies les couvrent d'habitude par l'émission soit d'obligations, soit d'actions nouvelles. C'est ainsi que des compagnies qui, durant plusieurs années, n'ont ouvert aucune ligne à l'exploitation ont néanmoins grevé de sommes considérables leur compte de construction ; elles n'ont eu pour cela qu'à procéder à des installations qui n'ont pu être considérées comme simples travaux de renouvellement ou d'entretien.

D'après les statistiques et les rapports de gestion, nous constatons que de 1890 à 1895 par exemple, les comptes de construction des cinq principaux réseaux helvétiques ont augmenté de 105.425.989 francs, dont 39.059.042 francs seulement pour lignes nouvelles et 66.366.047 francs pour travaux complémentaires et achats de matériel neuf. Ainsi, en cinq années, ces réseaux ont accru leur passif, rien qu'en dépenses sur les vieilles lignes, de 66.366.047 francs, soit de 13.272.208 francs par an (1). Pense-t-on que lorsque ces mêmes voies seront exploitées directement pour le compte du pays, cette moyenne de 13 millions de dépenses annuelles va s'abaisser, comme par un coup de baguette, au niveau de 1.136.440 francs par exercice ? En matière de transports, il ne saurait d'ailleurs y avoir de temps d'arrêt : l'extension du trafic exige incessamment l'agrandis-

(1) On remarquera que ce chiffre de 13 millions, multiplié par 8, correspond à peu près aux 102 millions de travaux complémentaires que la Confédération impose aux compagnies de 1896 à 1903.

sement des gares, le doublement des voies, l'augmentation du matériel et nous doutons sérieusement qu'avec la somme prévue au budget d'exploitation l'Administration des chemins de fer d'Etat parvienne à exécuter les travaux qui s'imposeront à elle. Conçoit-on à quelle alternative on se verra des lors acculé : ou bien renoncer à toute transformation dans les installations et le matériel, ce qui aurait des conséquences désastreuses pour le développement économique ; ou bien suivre le courant, marcher avec le progrès pour ne pas rester en arrière des pays voisins, et alors sacrifier à cette fin une somme annuelle de 10 à 12 millions au moins, qu'il faudra emprunter, puisqu'on ne disposera d'aucun fond de réserve. Or, comment amortir cet engagement nouveau ? Ce ne sera pas avec les 4.546.599 francs déjà mentionnés, qui, nous le savons, ne suffiront même pas à l'amortissement du montant total du capital d'établissement : d'ou, s'il n'y a pas de très fortes plus-values de rendement, une dette nouvelle qui s'accroîtra tous les ans et qui viendra s'ajouter à celle provenant, des 1903, du paiement de l'indemnité de rachat.

Voilà le résultat, assez inattendu en vérité, auquel conduit la dissection des chiffres que le Conseil fédéral a pris pour fondement de ses hypothèses : sans vouloir préjuger, à cette place, des conclusions qui plus loin s'imposeront à nous, nous pouvons dire cependant, qu'il faudrait être passablement optimiste pour discerner dans ces données une garantie solide de la réussite financière de l'opération en cours.

CHAPITRE V

L'ÉTENDUE DE LA NATIONALISATION.

§ 1. — Le grand réseau et les passages des Alpes.

Pour obtenir de la nationalisation tous les avantages économiques et politiques qu'on est en droit d'en espérer, il paraît indispensable de l'étendre du premier coup aux cinq principaux réseaux qui se partagent le territoire helvétique. Il est bien certain que la réforme ne peut être profitable que si l'on satisfait à la fois et d'une manière égale les différentes portions du pays (1). Si l'on veut ne procéder que par degrés, on se heurtera sûrement à l'opposition des régions dont les lignes ne seront pas immédiatement comprises dans le rachat, sans compter que ce n'est pas en ne nationalisant qu'une partie du réseau qu'on pourra s'assurer les bienfaits d'une exploitation uniforme. Toute demi-mesure laisserait subsister, avec les complications dont il a été question plus haut, les difficultés provenant de rapports journaliers avec des entreprises d'intérêt privé.

Aussi la loi de 1897 ordonne-t-elle que la Confédé-

(1) A ce sujet, il n'est pas indifférent de relever que seuls, les cantons non traversés par les lignes du Central, votèrent en 1891 contre le projet de rachat.

ration acquerra en une seule fois, le Jura-Simplon (928 kil.), le Central (328 kil.), le Nord-Est (725 kil.) et l'Union suisse (279 kil.), avec leurs lignes accessoires, le Sud-argovien, le Koblenz-Stein et le Wohlen-Bremgarten (74 kil.). Ce sont ces lignes qui accaparent la majeure partie du trafic international, transit, importation et exportation ; elles desservent les centres les plus importants pour le commerce et l'industrie et elles jouent un rôle capital dans le développement économique du pays.

L'article 2 de la loi de nationalisation contient toutefois une restriction grave relativement à la Compagnie du Nord-Est. Le dernier alinéa de cet article prescrit en effet, qu' « au cas où le rachat du Nord-Est dans son ensemble ne pourrait pas s'effectuer sur la base des dispositions régissant le réseau primitif, le Conseil fédéral exclura du rachat, celles des lignes au bénéfice de concessions spéciales, dont le prix serait excessif et dont la possession n'est pas indispensable pour une exploitation des chemins de fer fédéraux ».

Ce sont donc les lignes dont l'exploitation n'est pas suffisamment rémunératrice ou bien se clôt par un déficit qui risquent de n'être point comprises dans le rachat du réseau.

Dans le rapport de gestion de 1896, nous trouvons le détail suivant :

DÉSIGNATION DES LIGNES		Capital d'établis- sement	Excédent des recettes d'exploitation	Intérêt du capital d'éta- blissement
		francs	francs	
Winterthour-Constance	n° 1	4.933.935	545.235	11,05 0/0
Zurich-Zoug-Lucerne	2	16.215.555	1.458.194	9,6
Romanshorn-Aarau	3	84.872.763	6.490.651	7,65
Niederglatt-Wettingen	4	4.773.685	221.015	4,6 6
Winterthour-Schaffouse	5	8.477.143	259.988	3,07
Zurich-Glaris	6	25.450.950	752.410	2,97
Winterthour-Koblentz	7	15.662.498	428.412	2,74
Oerlikon-Niederweningen	8	3.932.242	83.633	2,13
Effretikon-Aarau	9	3.625.248	49.861	1,38
Zurich-Meilen-Rapperswyl	10	21.513.287	116.656	0,54
Etzweilen-Schaffouse	11	4.046.189	19.024	0,49
Sulgen-Gossau	12	1.889.113	23.050	1,2
Effretikon-Hinweil	13	1.474.558	18.018	1,2
Glaris-Lintthal	14	4.231.668	25.712	0,68

Si l'on examine ce détail on en vient à douter que l'Etat ait un intérêt certain à reprendre les lignes 8 à 14.

La Compagnie du Nord-Est a, d'autre part, le droit d'exiger le rachat selon le produit net pour les portions de son réseau qui, de 1888 à 1897, ont donné un bénéfice de plus de 4 0/0 et selon le capital d'établissement pour celles qui n'ont pas atteint ce rendement. Mais comme cette compagnie a quelque 17 concessions distinctes sans nul lien entre elles, elle demande que l'on distingue entre chacune de ces concessions et que le montant du rachat en soit séparément fixé. Le Conseil fédéral ne semble pas vouloir admettre cette solution : il considère toutes les concessions en bloc, comme si elles étaient unifiées, et il calcule le prix de rachat d'après le capital de premier établissement. Or, la somme ré-

clamée par le Nord-Est est, en envisageant les concessions séparément, de 57 millions supérieure à l'estimation du gouvernement. Il s'ensuit que la Confédération se trouve derechef, du fait de concessions qu'elle a elle-même consenties, en présence d'un fâcheux dilemme : ou un procès à intenter à l'encontre de la demande de la compagnie ; ou une entente amiable avec cette dernière ; dans les deux cas le résultat ne saurait être qu'une augmentation notable de l'indemnité. L'Etat ne pourrait y échapper qu'en renonçant à l'incorporation des mauvaises lignes, ce qui entraînerait le grave inconvénient de rompre l'unité de l'opération de rachat (1).

En ce qui concerne le chemin de fer du Gothard, dont la longueur est de 276 kilomètres, on s'est souvent demandé si sa reprise ne serait pas entravée par sa situation de dépendance envers les Etats qui l'ont subventionné. Nous pensons qu'il n'en est rien. En effet, en vertu des arrêtés fédéraux du 22 octobre 1869 qui homologuaient les concessions accordées à la Compagnie

(1) Depuis que ces lignes ont été écrites, il est intervenu entre la Confédération et la Compagnie du Nord-Est une convention pour le rachat de gré à gré de ce réseau ; la Confédération versera 82 millions aux propriétaires de l'entreprise.

Il semble donc, ainsi que nous le faisons entrevoir à la page 145, que par suite de la cherté croissante des capitaux, le gouvernement suisse tende de plus en plus à s'éloigner du rachat concessionnel pour se rejeter dans la voie des arrangements amiables. Ceux-ci seront certainement moins onéreux pour le pays que les suites probables de procès avec des compagnies qui ont pour elles le texte des concessions.

du Gothard par les cantons de Lucerne, de Schwyz, du Tessin, d'Uri et de Zoug, le droit de rachat est expressément réservé à la Confédération. D'un autre côté, si l'on examine le texte du traité du 15 octobre 1869, on n'y lit point qu'il y ait été stipulé en faveur de l'Allemagne et de l'Italie, Etats subventionnants, un droit particulier quelconque. La Suisse conserve donc l'usage d'un droit souverain, tout à fait indépendant des droits garantis à ces Etats par le traité. Ce n'est toutefois qu'à la condition d'étendre le rachat à tout le réseau du Gothard, en tant que celui-ci se développe dans les cantons désignés dans les arrêtés fédéraux du mois d'octobre 1869, que la Confédération pourra user de la faculté qui lui est reconnue. L'indemnité devra atteindre, conformément aux règles énoncées, 25 fois le produit net moyen des dix années précédant la notification de la reprise. On a néanmoins formulé la restriction que les droits des subventions demeurant réservés, l'indemnité ne pourra, en aucun cas, être inférieure aux frais d'établissement dépensés en sus des subventions. Ainsi le revenu net servira de base au calcul du rendement et le capital dépensé en plus des subventions au calcul du coût d'établissement. Quant aux droits des subventions ils continueront de subsister après le rachat, à moins qu'on ne stipule leur cession. Ces droits consistent pour les Etats subventionnants à voir partager entre eux, au prorata de leurs subventions, la moitié de l'excédent qui dépasserait le 7 0/0 de dividende à

distribuer aux actionnaires ; c'est une sorte de participation financière aux bénéfices de l'entreprise.

Le fait de devenir propriétaire du chemin de fer du Gothard ne modifiera pas pour la Confédération les engagements qu'elle a pris au sujet de son exploitation. Elle devra remplir les obligations de la compagnie, telles qu'elles sont formulées dans la convention avec l'Allemagne et l'Italie, principalement en ce qui regarde les correspondances avec ces pays, le nombre des trains, les taxes maxima. Mais il est un article de ladite convention dont l'emploi est susceptible d'entraîner de désagréables complications ; c'est l'article 18, qui prescrit la constitution d'un compte spécial de produit net afin de fixer la mesure dans laquelle il y aura lieu à répartition des dividendes entre les Etats bailleurs et les cantons intéressés. Le gouvernement suisse pour éviter ces embarras tentera probablement de négocier avec l'Allemagne et l'Italie le rachat de leur participation financière. Cette tentative aura d'autant plus de chance de succès que le trafic du Gothard pourrait bien, d'ici à quelques années, être défavorablement affecté par l'ouverture du Simplon et peut-être aussi par celle du Splügen (1).

(1) Si l'on admet que les Etats subventionnants soient prêts à céder leurs droits moyennant un dédommagement représentant le superdividende de 1 0/0, il en résultera que, capitalisée à 3 1/2 0/0, cette somme constituera, par rapport à l'indemnité totale telle qu'elle a été fixée par le Conseil fédéral, une augmentation du capital d'établissement de 17.500.000 francs.

En l'état présent, c'est-à-dire le Gothard étant exploité par une compagnie, le rôle de la Confédération consiste à sauvegarder les droits du pays et à veiller, aussi bien pour son compte que pour celui de l'Allemagne et de l'Italie, à l'exécution du traité de 1869. Mais comme ce traité n'a pas prévu la reprise de la ligne par l'Etat suisse, il ne constitue pas un obstacle à cette reprise et la Suisse garde à ce sujet une complète liberté d'action. Les pays subventionnants ne sauraient, en vertu des contrats intervenus, l'empêcher de se rendre maîtresse de ce réseau.

Au point de vue international, nous ne voyons donc pas de motif qui s'oppose à la nationalisation du chemin de fer du Gothard. Il y a seulement à tenir compte que pour ce réseau le délai de dénonciation n'a pas expiré, comme pour les quatre autres, le 30 avril 1898 ; il n'expirera que le 30 avril 1904, ce qui remettra le passage à la Confédération au 1^{er} mai 1909, soit six ans plus tard que pour le Jura-Simplon, le Central, le Nord-Est et l'Union.

Pour ce qui est de la construction de la ligne et du tunnel du Simplon, la Confédération sera tenue, le jour de la reprise, de rembourser à la compagnie actuellement concessionnaire les dépenses consacrées au percement du tunnel et d'en poursuivre l'achèvement à son propre compte. Cette obligation a été votée par les conseillers fédéraux sans devis préalable des bénéfices à attendre de la future voie ; le remboursement des dé-

penses et les frais d'achèvement représentent cependant, en dehors des subventions, un déboursé d'au moins 50 à 70 millions (1).

Il était au surplus facile de prévoir que, si l'on dotait la Suisse du Sud d'une artère de communication avec l'Italie, la Suisse de l'Est allait à son tour élever la voix pour obtenir aussi sa ligne de pénétration. A cet endroit, les Chambres sont allées plus loin que le gouvernement ne le désirait : dans l'article 49 qu'elles ont ajouté à la loi de 1897 elles semblent favoriser l'ouverture d'un passage alpestre dans la Suisse orientale. Il s'ensuit que si les cantons et l'Italie s'engagent à subventionner pour partie une entreprise de ce genre, la Confédération ne pourra pas échapper à la nécessité de verser aussi sa quote-part que, dès aujourd'hui, on peut sans exagération évaluer à près de 60 millions de francs. Quelques conseillers fédéraux, entre autres M. Zemp, ont bien émis l'opinion qu'il ne saurait être question d'une pareille dépense, qu'il ne peut s'agir en l'espèce que des 4 millions $1/2$ de subventions assurés d'avance, par la loi de 1878, à la construction éventuelle d'un passage dans les Grisons. Mais cette interprétation ne cadre pas avec les faits. Comme l'a judicieusement fait remarquer M. le conseiller Hoffmann, les 4 millions $1/2$ de l'article 5 de la loi des subventions de 1878 ne sont pas destinés à profiter spécialement au canton

(1) Consulter J. Steiger, *Zur Orientierung über die Frage der Eisenbahnverstaatlichung in der Schweiz*, chap. IV, pp. 63 et suiv.

des Grisons, mais à la Suisse de l'Est en général. Il n'est point question d'un problème local dont la solution serait dans le percement de l'Albula, il s'agit plutôt d'un problème international comportant la percée du Splügen : les 4 millions 1/2 de la loi de 1878 ne sont pas affectés à l'établissement d'une voie d'un caractère local mais à une voie de grand parcours. Or, comme la Confédération s'est engagée à consacrer à cette artère une somme égale à celle qui sera absorbée par le Simplon, il faut compter non pas sur l'unique débours de 4 millions 1/2, comme on le croit encore au Département des chemins de fer, mais bien, ainsi que nous venons de le dire, sur une dépense de 60 millions à peu près.

Corrélativement à la nationalisation du réseau de l'Union suisse, la Confédération projette de racheter la ligne du Toggenbourg et de construire le chemin de fer du Ricken, qui, en vertu de leur situation, ne sont pas indifférents à une exploitation rationnelle du réseau.

Peut-être le gouvernement s'occupera-t-il ensuite du rachat du Jura-Neuchâtelois et de la section Genève-Vollandes-Annemasse. Il y a pourtant sujet de penser que l'appréhension des conséquences financières retiendra l'Assemblée fédérale. Le Jura-Neuchâtelois coûterait en effet, d'après le rapport du 13 septembre 1897, 11.223.000 francs et le Vollandes-Annemasse 3.225.000 francs. On voit à combien se monterait en

tout le total des engagements nouveaux. Le Simplon, le Splügen, le Toggenbourg, le Ricken, le Jura-Neuchâtelais, le Vollandes-Annemasse, auxquels on peut ajouter la construction du Lötschberg, reviendraient ensemble à 150 millions au moins, en plus de l'évaluation primitive du coût du rachat.

§ 2. — Le réseau secondaire.

Il semble que le Conseil fédéral se soit effectivement rendu compte de ces difficultés. Selon toute vraisemblance il s'en tiendra, du moins au début, au rachat des cinq principaux réseaux. Mais, dans ce cas, il est permis de se demander quel sera le sort des lignes secondaires dont la reprise pourrait bien dès lors ne plus être prochaine. Qu'advient-il de ces lignes qui, en général, comprennent toutes les voies étrangères aux cinq grands réseaux ?

Il faut d'abord noter que l'article 3 de la loi de 1897 dispose que l'acquisition des lignes du second réseau dépendra uniquement d'une décision du Conseil fédéral approuvée par les Chambres, c'est-à-dire que la Confédération sera libre de monopoliser telle de ces lignes qu'il lui conviendra sans avoir à redouter les effets d'un referendum.

Si l'on recherche les lignes secondaires susceptibles d'être rachetées, on obtient le tableau suivant :

DÉSIGNATION DES LIGNES	Longueur en kilomètres	Capital d'établisse- ment en 1896	Produit net en 1896	Rémunération du Capital d'établis- sement
Bödelibahn.....	5	2.200.000 f.	48.000 f.	2,18 0/0
Bulle Romout.....	19	2.869.500 »	64.780 »	2,25
Thunerseebahn.....	27	6.500.000 »	130.000 »	2
Val de Travers.....	14	1.564.650 »	10.625 »	0,99
Toggenbourg.....	25	4.000.000 »	100.000 »	2,5
Emmenthalbahn.....	43	4.820.500 »	171.854 »	3,56
Jura-Neuchâtelois.....	40	6.817.535 »	227.430 »	3,33
Kriens-Lucerne.....	3	255.000 »	5.750 »	2,25
Langenthal-Huttwil...	15	1.249.055 »	19.442 »	1,55
Huttwil-Wolhusen....	26	1.517.450 »	14.609 »	0,96
Orbe-Chavornay.....	4	377.780 »	871 »	0,23
Seethalbahn.....	50	1.587.500 »	67.000 »	4,22
Sihlthalbahn.....	19	2.600.000 »	24.000 »	0,92
Südostbahn.....	50	12.500.000 »	220.000 »	1,76
Tössthalbahn.....	40	7.389.600 »	20.000 »	0,27
Genève-Annemasse....	6	3.222.543 »	—	—
Wald-Rüti.....	7	1.286.918 »	—	—
Ensemble.....	373	55.748.570 »	1.124.367 »	2,01

Ainsi les 15 premières lignes de ce tableau n'ont en 1896 rémunéré leur capital d'établissement qu'avec 2,01 0/0 ; il n'a pas été bien entendu question d'amortissement : de sorte qu'on est fondé à admettre que la Confédération n'a pas d'intérêt à les acquérir immédiatement ; il semble plutôt que le gouvernement, avant d'engager des pourparlers avec les propriétaires de ces voies, veuille attendre qu'elles se soient complètement développées. Il estime que le capital d'établissement qui en est évalué à 55 millions ne constitue pas une base équitable de rachat, qu'à ce prix ces lignes seraient payées trop cher et qu'il est plus avantageux pour lui

de négocier à l'amiable. L'Etat s'efforcera de manœuvrer de manière à ce que les propriétaires du second réseau se voient amenés à traiter avec lui ; à ce moment, il n'hésitera pas à leur offrir un prix inférieur à celui des concessions, et ils l'accepteront, par crainte d'une concurrence très capable de ruiner leurs entreprises.

Nous ne croyons pas que les propriétaires du second réseau réussissent à s'échapper de cette impasse.

La plupart des concessions qui régissent ce réseau ne stipulent point que le capital d'établissement doive servir de base au calcul du rachat lorsque le produit net moyen de la période décadaire est inférieur à ce capital. Tandis qu'il existe une double base de rachat pour le premier réseau, il n'y en a qu'une seule pour le second, à savoir le produit net, qui est appelé dans tous les cas à servir de norme. Cette disposition est singulièrement avantageuse pour la Confédération. On sait que d'habitude, les lignes de second ordre, au début de leur exploitation et souvent même durant de longues années ne rapportent que du déficit ; que ce n'est qu'avec une économie et une surveillance de tous les instants qu'on peut les amener parfois à une productivité modérée. Or, les concessions ne stipulant pas la clause de calcul d'après le capital d'établissement, l'Etat bénéficie de la latitude de laisser ces lignes à l'exploitation de leurs propriétaires, — cantons, communes ou particuliers —, aussi longtemps que cette exploitation nécessitera des sacrifices annuels qui se

superposent aux dépenses de construction. Ce n'est que plus tard, quand ces lignes donneront quelque revenu, que la Confédération se déclarera prête à les racheter ; mais elle ne les rachètera que sur la base du rendement, c'est-à-dire, dans la majorité des cas, à un prix bien inférieur au coût d'établissement.

Ce n'est d'ailleurs pas sans protestations que les Chambres fédérales ont rayé des concessions la clause de reprise d'après le capital d'établissement. Le canton de Berne qui se sentait particulièrement menacé dans la possession de son réseau s'était opposé avec énergie à cette modification. Ses efforts n'ayant pas été sur ce point couronnés de succès, il fut néanmoins assez habile pour faire adopter par le législateur une adjonction aux clauses concessionnelles, en vertu de laquelle les lignes secondaires concédées ne pourraient être rachetées avant 30 ans de concession. Le canton de Berne qui représentait, en cette occurrence, les intérêts des propriétaires du second réseau, espérait ainsi gagner assez de temps pour mettre en pleine valeur les voies construites et hausser conséquemment leur prix de rachat.

Cette combinaison ne nous paraît cependant pas constituer la délivrance.

Supposons, en effet, qu'une société se forme pour construire une ligne dont le coût est évalué à trois millions, le capital en étant par exemple réparti en un million d'actions de fondation, un million d'actions de second

rang et un million d'obligations. Cette ligne peut, dans les vingt premières années de son exploitation ne rendre que du déficit, à couvrir par les actionnaires ; puis à partir de la vingtième année, elle peut donner 1 0/0 avec des perspectives d'un développement plus rémunérateur. Dès que les 30 ans de concession seront écoulés, la Confédération pourra, si elle le juge à propos, procéder au rachat de l'entreprise ; elle offrira, à teneur de la concession, 25 fois le produit net, soit 750.000 francs, avec lesquels il ne sera même pas possible aux actionnaires de rembourser les obligations ; les actions de second rang seront perdues et les actionnaires fondateurs devront sacrifier encore, outre leur million, la différence de 250.000 francs (1).

Pareille perspective n'est vraiment pas de nature à attirer les capitaux vers la construction des petites lignes. D'autre part, la loi d'octobre 1897 ne parle point de subventions en leur faveur ; ce n'est pas que le besoin n'en ait été démontré aux Chambres lors de la discussion de cette loi : MM. Petent, Rossel, Hirter, Planta et Gobat ont été unanimes dans l'opinion que s'il est du devoir de l'Etat d'exploiter ou de soutenir les entreprises de voies ferrées, il lui appartient, après avoir nationalisé le grand réseau, d'assurer pécuniairement l'ouverture des lignes secondaires reconnues utiles au pays. On a demandé l'insertion dans la loi d'un article garan-

(1) E. Tallichet, *Le peuple suisse doit-il racheter ses chemins de fer* pp. 20 et suiv.

tissant aux chemins de fer cantonaux et communaux la faveur de subventions d'Etat au moins égales aux versements effectués par les cantons ou les communes. Cette proposition a été repoussée et le gouvernement s'est contenté de déclarer vaguement qu'une portion des excédents d'exploitation des futurs chemins de fer fédéraux serait consacrée à établir et à compléter le réseau secondaire. Seulement, nous nous demandons, en nous référant à l'examen rapide auquel nous nous sommes livré à la fin du chapitre précédent au sujet du bilan d'entrée d'exploitation, si le rendement des chemins de fer fédéraux sera tellement considérable qu'il permette de subventionner efficacement les entreprises de deuxième ordre. Nous verrons plus loin, en étudiant avec plus de détail la question de l'amortissement et du rendement, combien il est peu probable que les lignes secondaires puissent compter, pour leur développement, sur l'appui financier de la Confédération.

Nous dirons plus : du moment que celle-ci n'estime pas conforme à ses intérêts de racheter en une fois le grand et le petit réseau, et que rachetant le premier elle laisse le second aux mains de l'industrie privée, il semble qu'elle doive tendre à annihiler toute entreprise susceptible de nuire par la concurrence au réseau qu'elle exploitera. Un exemple suffira à faire saisir l'opposition qui sera faite sans doute à toutes artères suspectes de concurrence pour le grand réseau : deux habitants de Kerns, MM. Bucher et Durrer, avaient

sollicité une concession pour l'établissement d'un chemin de fer à traction électrique de Spiez à Lenkerbad. Leur requête n'a pas été prise en considération ; si l'on cherche à en démêler les motifs, on remarque que cette ligne étant appelée à rivaliser avec celle du Lötschberg que la Confédération se propose de racheter, le rendement de celle-ci eût pu être sensiblement amoindri par la nouvelle venue. Or, comme avant tout il importe aux Chambres de ne pas affaiblir les facteurs de rendement du futur réseau fédéral, on s'explique qu'elles se refusent, aussi souvent que les contingences le permettent, à ouvrir la carrière à de nouveaux et fâcheux concurrents.

Mais c'est là une pente dangereuse sur laquelle on devra s'efforcer, à Berne, d'enrayer. Il ne faudrait pas en effet, que par suite de pures considérations financières et par l'exclusif souci des résultats à assurer au réseau national, la construction et le développement du petit réseau soient entravés au point d'être rendus impraticables. S'il devait en être ainsi, on serait fondé à révoquer en doute les bienfaits de la nationalisation, telle du moins qu'elle a été comprise et voulue par ceux des citoyens suisses qui, le 20 février 1898, ont voté pour elle.

CHAPITRE VI

L'ORGANISATION DU RÉSEAU NATIONALISÉ.

Pour créer une organisation judicieuse des chemins de fer fédéraux il y avait à éviter deux principaux écueils.

Il fallait d'abord organiser l'administration nouvelle de sorte qu'elle ne soit ni susceptible de devenir un instrument d'oppression aux mains du Pouvoir, ni capable d'être insensiblement entraînée par sa puissance à se considérer comme un Etat dans l'Etat. Il fallait, en second lieu, que cette administration fut suffisamment centralisée pour assurer un fonctionnement uniforme sans pourtant que cette centralisation nuisît aux intérêts cantonaux ou communaux ; il fallait concilier en d'habiles proportions le Centralisme et le Fédéralisme.

On voit que la tâche qui s'imposait au gouvernement helvétique n'était pas précisément aisée. On peut toutefois dire qu'il l'a menée à bonne fin, et que les critiques qu'on a dirigées contre l'organisation des futurs chemins de fer d'Etat ne nous semblent pas toujours absolument justifiées.

Nous allons examiner les traits caractéristiques de cette organisation.

§ 1. — Exemption d'impôt et législation. — Compétences des pouvoirs publics. — Sectionnement du réseau.

Nous savons que la construction des chemins de fer helvétiques s'est opérée sous l'empire de trois sortes de concessions. Dans celles qui ont été conférées avant 1873 par les cantons, il avait été stipulé, en vue de hâter le développement du réseau, que les concessionnaires seraient exempts des contributions cantonales et communales. Dans les concessions qui ont été accordées par la Confédération postérieurement à 1873, il n'est par contre, fait aucune mention de cette immunité, pour la raison que le gouvernement s'estimait incompétent à la conférer. En tout cas, la plupart des lignes qui vont être rachetées ont joui jusqu'à ce jour du privilège d'exemption.

Dans cette conjoncture, la question s'est posée de savoir si le réseau fédéral continuerait à l'avenir de profiter de ce privilège.

Ceux qui, en toutes circonstances, ont cherché par tous les moyens à s'opposer à la socialisation des voies de transport, n'ont point manqué d'arguer que, assurer aux chemins de fer d'Etat l'immunité fiscale équivalait à une lésion des droits financiers des cantons (1). Mais ces protestations ne sauraient infirmer les effets de la loi fédérale du 23 décembre 1851 sur les garanties

(1) Voir à l'appui de cette opinion, J. Steiger, *op cit.*, chap. VI, pp. 84 et suiv.

politiques et administratives de la Confédération. Cette loi dispose que, outre le domaine d'Etat, sont encore dispensés de tout impôt direct cantonal, les immeubles et les meubles servant immédiatement au fonctionnement d'un service public. Que les chemins de fer soient considérés comme un service public, c'est ce que nous avons déjà admis : d'où il résulte pour ce service, en vertu de la loi précitée, l'immunité des taxes cantonales.

On a soutenu que l'article 10 de la loi du 15 octobre 1897 crée un nouveau privilège en faveur de l'Etat et au détriment des communes et des cantons. Nous ne le croyons pas. Cet article, en assurant aux lignes fédérales un traitement égal sur tout le territoire, ne fait que fixer plus certainement tout en l'étendant aux communes le principe reconnu par la loi de 1851. Lors de sa discussion, un certain nombre de conseillers avaient proposé qu'une indemnité de remplacement fût allouée à ceux des cantons dont la législation fiscale soumet à l'impôt les entreprises de voies ferrées. La majorité a rejeté cette manière de voir qui, à son avis, contenait le germe d'une inégalité dans le traitement à appliquer aux 25 cantons et demi-cantons. L'exemption de l'impôt ne portera du reste que sur les immeubles en relation directe et nécessaire avec l'exploitation. Quant à ceux qui ne sont point dans un rapport immédiat avec cette dernière, le paragraphe 2 de l'article 10 dispose qu'ils seront frappés des contributions ordinai-

res ; se rangeront dans cette catégorie les hôtels-terminus, les locaux destinés à l'habitation des fonctionnaires et en général tous établissements dont la direction pourrait être abandonnée à l'initiative privée.

En résumé, le fisc cantonal ou communal ne recevra, du moins directement, aucune contribution du réseau d'Etat (1).

La *légalisation* qui régira ce réseau, demeurera, sauf exceptions expresses, la même que celle qui régit les compagnies. Si la Confédération profitait de ses droits de puissance publique pour méconnaître à son avantage et au détriment du public les droits que celui-ci possède, le but de la nationalisation serait faussé : elle deviendrait une source de vexations et d'injustices. Or, ce que les usagers demandent, c'est que le rachat leur garantisse des conditions de transport et d'équité au moins aussi parfaites que celles présentées par les compagnies. C'est pourquoi l'Etat ne peut, pour l'exploitation de son réseau, que se conformer à l'esprit des lois qu'il a déjà édictées sur les chemins de fer. En premier lieu, la loi fondamentale du 23 décembre 1872 conservera sa validité en tant qu'elle règle le mode de construction et d'exploitation et les rapports de l'admi-

(1) Il faut remarquer que ni en Allemagne, ni en Autriche, les chemins de fer d'Etat ne sont dispensés du paiement des contributions locales. En 1895, les chemins d'Etat prussiens ont déboursé de ce chef 9.421.468 francs, et les lignes autrichiennes d'Etat 5 à 6 millions de francs.

nistration et du public ; par contre, seront frappées de caducité ses dispositions relatives aux rapports de l'Etat et des compagnies. Les articles traitant du droit de surveillance continueront également de s'appliquer ; ce droit ne s'exercera plus, il est vrai, envers les compagnies, mais il s'exercera envers l'administration des chemins de fer fédéraux constituant une branche séparée des services publics de la Confédération.

Les organes législatif et exécutif qui jusqu'à ce jour sont intervenus, à la requête des particuliers lésés, auprès des compagnies exploitantes, interviendront pareillement en cas de plainte auprès de la Direction générale du réseau. Les Chambres et le Conseil fédéral possèdent actuellement une compétence analogue auprès de l'administration des douanes, des postes et des télégraphes. On ne saurait donc prétendre qu'une fois le rachat opéré, le public se trouvera désarmé par défaut d'une juridiction impartiale capable d'examiner et de juger les réclamations qu'il formulera (1).

(1) C'est l'un des motifs pour lesquels, en France, de nombreuses personnes repoussent le rachat. Elles prétendent que l'Etat, une fois maître des réseaux, ne tarderait pas à soumettre aux tribunaux administratifs les différends entre les usagers et lui, ou même à se retrancher, au sujet de ces différends, derrière la doctrine de l'irresponsabilité. On peut douter de cette assertion : il nous semble, en effet, qu'il faudrait compter avec les protestations innombrables que soulèveraient certainement des mesures aussi arbitraires. Les litiges entre transporteur et transportés sont empreints d'un caractère trop commercial et sont trop fréquents pour qu'on puisse sérieusement songer soit à en contester la connaissance aux tribunaux de commerce, soit à les supprimer en déclarant le transporteur irresponsable. Le réseau d'Etat

Outre la loi du mois de décembre 1873, les lois sur les transports, sur la responsabilité, sur la police des voies ferrées et sur le travail des employés s'appliqueront encore aux chemins de fer fédéraux. Il en sera de même des décisions de la jurisprudence qui continueront d'être valablement invoquées.

Le domicile de droit de l'Administration des chemins de fer sera au siège de la Direction générale, à Berne. Indépendamment de ce domicile de droit, elle aura domicile d'élection dans les localités les plus importantes du réseau où elle pourra être citée en justice toutes les fois qu'il s'agira de litiges de valeur restreinte. Les contestations de droit civil seront jugées selon les législations fédérale ou cantonale, avec la seule dérogation que le Tribunal fédéral jugera en première et dernière instance lorsque le litige portera sur une somme d'au moins 30.000 francs. On s'écarte ainsi des prescriptions contenues au paragraphe 2 de l'article 48 de la loi fédérale sur l'administration de la justice, où l'intervention souveraine du tribunal de Lausanne est prévue pour les cas où la somme contestée est supérieure à 3.000 francs.

Les *Chambres fédérales* auront à se prononcer sur l'approbation à donner aux évaluations budgétaires, sur la réception et l'examen des comptes annuels et des

actuel est soumis au droit commun dans ses relations avec la clientèle ; pourquoi devrait-il plus tard en être autrement ?

rapports de gestion. Elles auront compétence pour autoriser les opérations d'emprunts et les délais d'amortissement, les conventions tendant à l'acquisition de lignes isolées, les contrats d'exploitation d'entreprises secondaires ; pour légiférer sur les principes généraux de la tarification, sur les traitements, sur l'acquisition et la construction de lignes nouvelles.

Le *Conseil fédéral* présentera aux Chambres les propositions relatives aux objets que nous venons d'énoncer ; il exercera la surveillance de l'exploitation selon les méthodes actuellement usitées envers les compagnies ; il aura la nomination de 25 des 55 membres du Conseil d'administration, de quatre membres de chacun des cinq Conseils des chemins de fer et celle de tous les titulaires de la Direction générale et des Directions d'arrondissement.

Ce pouvoir a été fort contesté. Les adversaires de l'idée centraliste demandaient qu'on n'accordât aux autorités fédérales qu'une compétence de surveillance et de contrôle ; que, seul, le Conseil d'administration ait à intervenir dans le choix des membres de la Direction générale et des Directions d'arrondissement. Mais ceux qui formulaient ces exigences s'obstinaient à ne pas voir que c'est la Confédération qui aura à supporter les conséquences financières d'une bonne ou d'une mauvaise exploitation, que c'est elle qui aura à se procurer les capitaux nécessaires, qu'elle sera responsable des déficits éventuels et qu'en conséquence elle doit, non

seulement avoir le droit d'exercer un contrôle, mais encore de choisir les éléments de son administration.

D'après le premier projet du Conseil fédéral, sur les 39 personnes dont se serait composé le Conseil d'administration, l'organe législatif en aurait désigné 11, l'organe exécutif 17 et le Conseil des chemins de fer 11. Mais les Chambres ont mieux aimé renoncer au droit qui leur était imparti et attribuer au gouvernement la nomination de 25 membres au lieu de 17, en conférant aux cantons l'élection de 30 autres titulaires, dont 25 désignés directement et 5 indirectement par l'intermédiaire des Conseils des chemins de fer. En vertu de cette combinaison, l'Assemblée fédérale donnait la majorité aux élus cantonaux dans le Conseil d'administration. Ce n'est pas là du reste l'unique modification que l'Assemblée a fait subir au projet gouvernemental : le gouvernement avait en effet proposé que les fonctionnaires principaux de la Direction générale et des Directions d'arrondissement soient exclusivement choisis par lui. L'Assemblée fédérale a atténué l'absolutisme de cette proposition en conférant au Conseil d'administration le droit de désigner les candidats. Bien que ces désignations soient dépourvues de tout caractère obligatoire pour le Conseil fédéral, il n'en reste pas moins que celui-ci ne se risquera pas à repousser régulièrement les candidatures qui lui seront indiquées par un organe dont la majorité sera formée par des représentants des cantons.

On voit combien est peu fondée l'opinion qui veut que les pouvoirs finalement concédés au gouvernement dépassent de beaucoup ceux qu'il s'était lui-même octroyés dans le projet primitivement élaboré. N'y aurait-il pas sujet, au contraire, de redouter les effets de l'influence considérable que les Chambres ont réservée aux Cantons et aux Conseils des chemins de fer qui, pécuniairement, ne participent en rien à la gestion ?

On estime que le réseau des chemins de fer fédéraux aura une longueur approximative de 2.750 kilomètres. Il est certain que son exploitation pourrait être confiée à une direction unique ; il paraît même qu'une plus grande force dans la direction et une notable économie des frais d'administration devraient en résulter. Les chemins de fer bavarois ne comptent-ils pas 6.037 kilomètres, la direction prussienne de Bromberg 4.830 et la Compagnie Paris-Lyon-Méditerranée 8.725 kilomètres ? Le Conseil fédéral ne pouvait cependant, malgré les avantages qu'une seule direction eût offerts, ignorer de parti pris les doléances des partisans nombreux de la décentralisation ; il crut sage d'envisager leurs desiderata et il proposa en conséquence de sectionner le réseau en trois Directions qu'il créait à l'Est, au Centre et à l'Ouest du territoire.

Mais les Chambres ne se sont pas, de nouveau, déclarées satisfaites de cette décision : elles ont poussé la décentralisation d'un degré plus avant et sont convenues

de l'établissement de cinq Directions secondaires qui auront leur siège dans les centres où réside présentement le Conseil d'administration des compagnies à racheter. La ville de Berne sera seule exceptée, mais, en compensation, il lui sera accordé de devenir le siège de la Direction générale. Le règlement d'exécution du 7 novembre 1899 a exactement déterminé l'étendue de ces cinq Directions d'arrondissement (1).

Au cas où le réseau fédéral ne se constituerait que successivement, les Directions ne seront organisées qu'au fur et à mesure des besoins ; aussi longtemps que le rachat n'aura porté que sur quelques lignes, l'exploitation en sera conduite par la Direction générale. C'est ce qui a été mis en pratique pour le réseau du Central qui a été repris par la Confédération le 1^{er} janvier dernier, en vertu de l'entente du mois de novembre 1900.

§ 2. — Les organes de l'administration proprement dits.

Les organes proprement dits de l'Administration des chemins de fer fédéraux sont composés du Conseil d'administration, de la Direction générale, des Conseils des chemins de fer et des Directions d'arrondissement.

On n'a pas confié, d'une manière directe et absolue,

(1) Consulter le règlement pour l'exécution de la loi fédérale concernant l'acquisition et l'exploitation des chemins de fer pour le compte de la Confédération ; *Recueil officiel*, nouvelle série, t. XVII, pp. 384 et suiv.

l'exploitation des chemins de fer à la Direction générale et aux Directions d'arrondissement sous le simple contrôle des pouvoirs législatif et exécutif ; on a institué entre les autorités fédérales souveraines et ces Directions une sorte d'organe intermédiaire où seront représentées toutes les opinions et tous les intérêts, et où seront préalablement discutées et arrêtées les solutions majeures. Cet organe intermédiaire est le *Conseil d'administration*.

Il comprendra 55 membres, dont 25 nommés par les cantons et demi-cantons qui auront ainsi chacun un représentant, cinq désignés par les Conseils des chemins de fer et 25 élus par le Conseil fédéral. L'élection du Conseil fédéral ne s'opèrera qu'en dernière ligne, pour combler les vides subsistant après le choix des cantons et des Conseils et pour faciliter l'adjonction de personnalités agricoles, commerciales et industrielles.

On peut s'étonner que le gouvernement n'ait pas réservé un certain nombre de candidatures aux groupements de l'agriculture, de l'industrie et du commerce, non plus qu'au corps des employés du réseau ; ce n'est point qu'on n'y ait songé : on s'est trouvé seulement en présence d'un obstacle organique. En effet, les chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture n'ont jamais été en Suisse, au contraire de ce qui existe à l'étranger, organisées légalement ; il eût donc été difficile de fixer un chiffre déterminé de représentants pour des associations libres dont le nombre s'accroît

tous les jours. La plus puissante de ces associations, l'« Union suisse pour le Commerce et l'Industrie », a, au demeurant, laissé entendre qu'elle ne désirait en aucune sorte, jouir d'un droit d'électorat au Conseil d'administration. Il n'en faudrait pas induire que les intérêts incarnés par ces groupements seront sacrifiés parce qu'ils ne posséderont pas de mandataires directs : on ne doit pas perdre de vue que la loi prescrit au Conseil fédéral d'arrêter ses nominations de telle manière que les agriculteurs, les industriels et les commerçants soient dûment représentés au Conseil d'administration.

Les compétences qui ont été octroyées à ce Conseil sont extrêmement étendues.

Il s'occupera de la surveillance générale de tous les organes administratifs, du règlement de projet du budget à présenter au gouvernement, de l'examen préalable du compte annuel et du rapport de gestion pour tout le réseau, de l'établissement des bases de tarification, de la classification des marchandises et des projets d'horaires ; il fixera l'organisation du service, le traitement des chefs de division de la Direction générale et et des Directions secondaires, les conditions générales d'admission pour le personnel ; il proposera les candidats à la Direction générale et aux Directions d'arrondissement ; il invalidera l'élection des chefs de division ; il conclura les traités relatifs à l'exploitation des sections de lignes, à la jouissance des stations, aux travaux de construction et à la fourniture du matériel lors-

que les commandes s'élèveront à plus de 500.000 francs : il négociera les achats d'immeubles d'une valeur de plus de 200.000 francs et les ventes supérieures à 50.000 francs. Le Conseil d'administration aura enfin à préparer les plans pour les travaux d'amélioration et de parachèvement et à rédiger les statuts pour les caisses de retraites et de secours des employés.

La *Direction générale* qui sera nommée par le Conseil fédéral sur la proposition du Conseil d'administration sera composée de 5 à 7 membres qui se partageront les services. On distinguera le service de l'exploitation dans le sens restreint (expédition, mouvement et traction), le service commercial, le service du contentieux, le service d'entretien des voies, le service de la comptabilité.

La Direction générale sera l'organe principal de l'administration des chemins de fer fédéraux. La direction de l'exploitation lui incombera. Elle aura à arrêter les mesures susceptibles d'application uniforme à tout le réseau et, dans ce but toutes les compétences lui sont conférées, à l'exception de celles qui ont été nommément attribuées au Conseil d'administration, aux Directions d'arrondissement et aux Conseils des chemins de fer.

Elle établira les règlements et les instructions de service, les horaires et les tarifs ; elle contrôlera les recettes, décidera, — pour autant que les Directions secondaires n'en seront pas chargées —, de l'exécution des

constructions neuves et complémentaires ; elle conclura les conventions relatives aux immeubles destinés aux constructions ou à tout autre usage quand ils seront d'une valeur supérieure à 200.000 francs et sous réserve de l'approbation du Conseil d'administration ; elle passera librement les traités de fourniture du matériel de la voie, du combustible, du matériel roulant, autant que ces traités resteront inférieurs au montant de 500.000 francs. Au delà de cette somme le contrat ne sera valable qu'il a été autorisé par le Conseil d'administration.

Enfin, la Direction générale sera compétente pour nommer le personnel de sa dépendance immédiate et fixer les émoluments qu'il recevra. Elle dressera les projets du budget, de comptes annuels et de rapports de gestion ; administrera avec le concours des intéressés les caisses de retraites, de maladies et de secours des employés ; surveillera l'action des Directions d'arrondissement auxquelles elle adressera les instructions nécessaires à l'uniformité du service et donnera son approbation aux contrats conclus par les directions secondaires.

Le siège de la Direction générale qui, comme nous l'avons déjà dit, sera en même temps le domicile de droit de l'administration du réseau, sera à Berne. Ce n'est d'ailleurs pas sans contestations qu'on s'est arrêté à ce choix : on s'est heurté à cet égard aux jalousies et aux compétitions des villes qui sont, avec le ré-

gime actuel, le siège d'administrations de compagnies. Au point de vue administratif strict, il est bien certain qu'il n'y avait nulle nécessité à faire concorder le siège de la Direction générale avec celui de la capitale politique du pays. Seulement, il est difficile de ne pas considérer que si l'Etat encourt de graves responsabilités du fait de l'exploitation du réseau, il est très désirable qu'il ait à sa portée les organes moteurs de cette exploitation. Aussi, malgré l'opposition de quelques irréductibles, a-t-il été relativement aisé de s'entendre sur le choix de la ville de Berne comme siège de la Direction.

La création des *Conseils arrondissementaux des chemins de fer* constitue une concession à l'esprit particulariste.

Que le besoin existe de mettre en rapports étroits l'administration des chemins de fer avec les pouvoirs ainsi qu'avec les intérêts cantonaux, c'est ce qu'on ne saurait révoquer en doute. Mais il y a plusieurs moyens de réaliser ce rapprochement. Le Conseil fédéral, se basant sur les institutions adoptées à l'étranger, avait, dans son projet, préconisé l'établissement d'un Conseil des chemins de fer unique, dont la principale attribution eût été de nommer onze membres du Conseil d'administration et d'approuver les tarifs et les horaires. Les membres de ce Conseil des chemins de fer auraient été exclusivement élus par les cantons, à raison de un membre par 50.000 habitants ou fraction de 50.000, ce qui

aurait porté leur nombre à 72. Lors de la discussion de la loi, les Chambres repoussèrent la proposition du gouvernement et remplacèrent le Conseil unique des chemins de fer par cinq Conseils d'arrondissement.

Ces Conseils d'arrondissement se composeront, selon l'importance de l'arrondissement et des cantons, de 15 à 20 titulaires, dont 4 à la nomination du Conseil fédéral et 11 à 16 à celles des cantons et demi-cantons. Le nombre des titulaires à élire par chaque canton a été fixé, en même temps que la délimitation territoriale des arrondissements, par le règlement d'exécution du 7 novembre 1899.

Le domaine des attributions de ces Conseils est notablement plus étendu que celui qui avait été primitivement imparti au Conseil unique du projet gouvernemental. Ils éliront un membre du Conseil d'administration avec lequel ils seront ainsi en relation constante et directe ; ils émettront un avis sur toutes les questions émanant soit de leur assemblée, soit des pouvoirs fédéraux ou cantonaux, soit du Conseil d'administration ou des syndicats d'intérêts et concernant l'exploitation dans leur arrondissement ; ils approuveront les projets de budget, de comptes d'exercice et de rapport de gestion et décideront de certains crédits extraordinaires.

Il nous semble que les Chambres fédérales, en rejetant le système préconisé par le gouvernement d'un Conseil des chemins de fer unique, ont été trop loin dans la voie de la décentralisation. Nous estimons, en

effet, que les intérêts locaux et corporatifs sont plus efficacement sauvegardés si l'on en confie la direction à un seul Conseil, au sein duquel les divergences de points de vue sont d'ordinaire plus rapidement discutées et conciliées qu'en plusieurs assemblées séparées entre elles.

Les *Directions d'arrondissement* ou directions secondaires seront au nombre de cinq, composées chacune de trois membres désignés par le gouvernement sur la proposition non obligatoire du Conseil d'administration. Ici encore, les pouvoirs conférés à ces organes par les Chambres dépassent ceux que le Conseil fédéral leur avait réservés dans son projet. Le Conseil fédéral leur avait assuré la connaissance de toutes les affaires qui, sans nuire à la régularité de l'exploitation, pouvaient être décentralisées. Les Chambres ont accru cette compétence en rangeant dans les attributions des directions secondaires tout ce qui pouvait y être logiquement adjoint sans préjudicier aux intérêts d'usage.

Elles auront, en conséquence, à assurer le service général d'entretien, y compris celui de la superstructure, à surveiller la voie, à organiser le service de la traction, de l'expédition et des ateliers, à exécuter les travaux de parachèvement, à conclure les contrats afférents à l'acquisition d'immeubles d'une valeur inférieure à 100.000 francs. Elles passeront librement les marchés de travaux et de fournitures jusqu'à concur-

rence de pareille somme ; elles régleront les litiges relatifs aux contrats de transports, lorsque ces litiges résulteront de l'application des tarifs, des pertes, avaries ou retard des marchandises. Le recours à la juridiction ordinaire sera d'ailleurs toujours accessible à la partie plaignante qui n'aurait pas été satisfaite par la décision administrative.

Finalement, les Directions d'arrondissement nommeront le personnel immédiatement sous leurs ordres, à l'exception des chefs de section dont la désignation compétera à la Direction générale ; elles fixeront, selon les bases établies par l'autorité supérieure, les émoluments à affecter à ce personnel.

§ 3. — Situation des employés. — Caisses de prévoyance sociale.

Nous venons de voir que la Direction générale et les directions secondaires auront à nommer tous les fonctionnaires et employés de leur ressort. Il s'ensuit que la plus grande partie des employés des chemins de fer fédéraux est à la nomination immédiate des organes directeurs et non du pouvoir politique. Conformément à ce qui se pratique en Suisse pour tous les fonctionnaires d'Etat, la durée des fonctions a été fixée à 6 ans pour les membres des directions et à trois ans pour les autres employés. Ainsi, les agents des chemins de fer seront considérés comme fonctionnaires de la Confédération ; leur situation sera régie par les lois et règlements appli-

cables à ces derniers : ils seront, entre autres, soumis à la loi du 9 décembre 1850 sur la responsabilité des employés d'Etat et aux dispositions du Code pénal du 4 février 1850 qui, il est bon de le noter, contient des garanties particulières contre les menaces de grèves.

Pour fixer le traitement de ces fonctionnaires et employés, on s'est en général inspiré des principes énoncés dans la loi sur les traitements des agents fédéraux. Cependant, en raison de l'extrême diversité de fonctions qu'implique l'exploitation d'un réseau, fonctions auxquelles des émoluments différents doivent répondre, le législateur a décidé de porter à dix, au lieu de sept, les classes d'émargement. Les agents de la première classe toucheront de 10 à 15.000 francs et ceux de la dixième de 12 à 1.800 francs. Il n'y a point d'exagération à attribuer 12 à 15.000 francs aux membres de la Direction générale, 10 à 12.000 à ceux des Directions d'arrondissement et de 5 à 10.000 aux fonctionnaires supérieurs d'ordre administratif et technique. Si, en effet, l'Etat veut disposer pour ses chemins de fer d'hommes aussi capables que les agents supérieurs des compagnies, il est naturel qu'il leur garantisse au moins une allocation égale (1). Il en est de même pour les fonctionnaires et

(1) Sinon l'industrie privée accaparera les meilleurs agents et les techniciens les plus renommés : n'a-t-on pas récemment vu en Belgique un brillant directeur du Ministère de l'Industrie et du Travail résigner ses fonctions pour se mettre à la tête d'une entreprise commerciale ? L'argent étant actuellement à peu près l'unique stimulant au travail et la seule récompense qui lui est offerte, l'Etat ne parviendra à recruter, pour

employés moyens et inférieurs. En fait, selon le projet du gouvernement, le montant total des traitements du personnel des lignes fédérales égalera à peu près celui du personnel des chemins à racheter.

Suivant les rapports de gestion pour l'année 1898, ces traitements se sont élevés :

Pour le Jura-Simplon	à	8.735.544 fr.
» Central	»	7.535.773 »
» Nord-Est	»	9.408.149 »
» l'Union suisse	»	3.191.928 »
» Gothard	»	4.752.192 »
Ensemble	»	<u>33.623.586 »</u>

Il y a lieu de faire remarquer que ce total comprend les allocations supplémentaires aux fonctionnaires et les salaires des ouvriers à la journée. Bien que les statistiques ne permettent point d'évaluer exactement à combien s'élèvent les seuls traitements des fonctionnaires, on peut admettre qu'ils constituent les $\frac{3}{4}$ du total précité (1).

Les agents des chemins de fer recevront une préparation technique soit à l'Ecole spéciale de Bienne, soit en divers établissements analogues dont la fondation est projetée. La Confédération s'efforcera, du reste, de

ses industries, des agents d'élite qu'autant qu'il leur assurera une situation au moins équivalente à celle garantie par les entreprises privées.

(1) Voir le *Message* du Conseil fédéral concernant la loi sur les traitements des fonctionnaires et employés des chemins de fer fédéraux, *Feuille fédérale suisse* du 13 décembre 1899, n° 50, pp. 706 et suiv.

retenir à son service le personnel actuel des compagnies. Bien qu'une centralisation plus accentuée dans l'exploitation du réseau entraîne superfluité d'un certain nombre d'emplois, le gouvernement ne supprimera pas ceux-ci d'un seul coup dès le rachat ; il procédera par voie d'extinction. C'est le motif pour lequel ne figurent point dans le projet de budget d'exploitation que nous avons reproduit plus haut, les économies qui seraient résultées d'une diminution immédiate du nombre des employés. Les agents des compagnies n'ont donc pas sujet de craindre d'être brutalement dépossédés de leur gagne-pain. En passant au service de la Confédération ils verront, au contraire, leur situation s'améliorer : on n'ignore pas que, présentement, la majeure portion du personnel des compagnies n'est composée que d'employés pouvant être remerciés dans la quinzaine ou révoqués *ad nutum*. La Confédération qui reconnaît la distinction de droit administratif existant entre le fonctionnaire et l'employé *stricto sensu*, s'apprête à conférer au plus grand nombre possible de ses agents la qualité de fonctionnaire avec garantie d'état.

Il ne semble pas, en conséquence, que le personnel actuellement en exercice ait rien à redouter de la reprise des réseaux par la Confédération.

D'autre part, nous ne rappellerons ici l'objection formulée par quelques contempteurs de la nationalisation, qui ont vu un danger politique dans l'accroissement du

nombre des fonctionnaires, que pour en faire ressortir la complète inanité : il faut, en effet, être singulièrement mal informé de l'histoire interne de la Suisse pour soutenir, en se fondant sur les événements du dernier demi-siècle, que le fonctionnarisme fédéral ait pu, en quelque conjoncture que ce soit, constituer par son esprit ou par ses actes un péril pour les libertés nationales.

Mais ce n'est pas seulement au point de vue de la garantie d'état que les agents des compagnies se verront dans une situation meilleure en devenant fonctionnaires fédéraux : c'est aussi en ce qui concerne les mesures de prévoyance sociale dont ils seront appelés à bénéficier.

Aujourd'hui, la plupart des employés et ouvriers des compagnies suisses n'ont à espérer de ces dernières qu'une assistance assez problématique ; ceux qui ont droit à cette assistance ne sont rien moins que certains, étant donnée la situation des caisses respectives, de recevoir, le moment venu, un appui pécuniaire sérieux et durable. Ce n'est, en effet, un secret pour personne que, à l'exception de la caisse de retraite et de secours du chemin de fer du Gothard, celle des autres compagnies accuse de lourds déficits ; les dépenses auxquelles il doit être fait face y dépassent de beaucoup le produit des cotisations des affiliés et des subventions des actionnaires.

La loi du 28 juin 1889 a, il est vrai, prescrit la cou-

verture de ces déficits au moyen d'une majoration successive des versements ; mais la reprise des réseaux aura sur cette disposition l'avantage d'éliminer en une fois ces insuffisances que plusieurs exercices n'eussent pas permis de racheter. Cette élimination s'opèrera en déduisant le montant de la différence de l'indemnité totale de rachat, de sorte que les caisses passent à l'Etat avec balance de leurs comptes.

En cette matière, la nationalisation aurait en somme pour effet de permettre le remplacement, dans le coffre-fort des caisses de prévoyance, de la dette des compagnies par un actif en espèces sonnantes. Du reste, lors du rachat, le Conseil fédéral se trouvera à ce sujet en présence de deux solutions : il pourra soit administrer séparément les caisses déjà existantes, soit les fondre toutes en une seule. Si, par suite de cette fusion, il était des bénéficiaires qui dussent se trouver dans une condition inférieure à celle qui leur aurait été réservée en vertu des statuts de leur caisse primitive, une compensation égale à la différence leur sera légalement octroyée.

Dans tous les cas, la Confédération versera au moins la moitié du montant de la prime des assujettis (1).

(1) Qu'on ne dise point que la perspective d'une pension plus ou moins forte ne soit pas de poids dans l'esprit du salarié. Le contraire ressortirait d'un fait rapporté par la *Revue du Travail* (1899) : il paraît qu'à Malines certains patrons se plaignent des difficultés que leur crée, pour le recrutement des ouvriers, l'existence dans cette localité d'un arsenal de l'Etat où beaucoup de bons ouvriers tâchent de se faire admet-

Si nous résumons, en quelques mots, les marques distinctives de l'organisation des futurs chemins de fer d'Etat, nous apercevons que, contrairement à ce qui se pratique le plus fréquemment dans les pays dont les voies ferrées ont été socialisées et où l'administration de ces dernières est dans l'étroite dépendance de l'Exécutif, le trait dominant en Suisse sera que l'administration des chemins de fer fédéraux, constituée en section indépendante dans l'ensemble de l'administration d'Etat, jouira d'une autonomie relative par rapport au Pouvoir. Dans la mesure du possible, nos voisins se sont habilement gardés de « parlementariser » le nouveau service des transports ; ils pourront ainsi se dispenser de ne mettre à sa tête que des politiciens improvisateurs et incompetents, et il leur sera plus facile d'en réserver la direction à des hommes ayant puisé dans la carrière et dans leurs études une capacité technique spéciale.

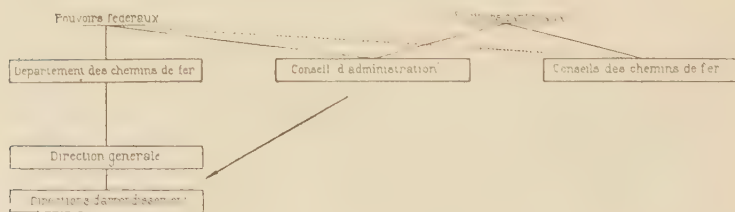
Le gouvernement suisse a ainsi commencé de tenir compte de la différence qu'il y a lieu de faire, et que nous avons notée plus haut, entre l'Etat-Pouvoir et l'Etat-Industriel ; il a conféré à l'administration de ses chemins de fer, vis-à-vis du pouvoir central, une auto-

tre dans le but d'assurer leurs vieux jours. On conçoit facilement que des travailleurs renoncent à un meilleur salaire dans l'industrie privée pour s'assurer, comme ouvriers de l'Etat, la certitude du pain quotidien lorsque l'invalidité sera venue ; ils aiment mieux gagner en sécurité ce qu'ils perdent en argent ; la stabilité de l'emploi compense l'infériorité éventuelle du salaire.

nomie effective qui, on l'a vu, résulte de ce que les membres du Conseil d'administration ne seront pas exclusivement désignés par l'organe exécutif mais aussi par les cantons. Il y aura, au surplus, incompatibilité entre les fonctions gouvernementales proprement dites et les emplois du nouveau service (1).

Il n'est pas à dire néanmoins que cette organisation ne soit exempte de tout reproche et qu'il faille la louer absolument. La coexistence de deux organes tels que la Direction générale et les Directions d'arrondissement pour un réseau proportionnellement peu étendu, laisse prévoir l'éventualité de regrettables conflits. Tout le soin qu'on a pu mettre à délimiter les compétences respectives de ces organes est une garantie bien fragile contre l'apparition de froissements et de disputes. On eût pu s'inspirer à cet égard des expériences faites en Autriche et en Prusse. En Autriche, on a supprimé en 1896 la Direction générale qu'on a remplacée par des directions locales dépendant directement du ministère des chemins de fer. En Prusse, il n'existe pas de Direc-

(1) Le dessin ci-dessous permet de se faire une idée des compétences dévolues aux pouvoirs fédéraux et cantonaux quant à l'organisation générale des chemins de fer d'Etat :



tion générale et les directions régionales sont indépendantes les unes des autres. Si, au surplus, on considère qu'en Suisse l'activité politique et l'activité économique ne sont pas réunies en un point unique mais sont diversement exercées sur tout le territoire, il est peut-être juste de penser qu'un système de directions locales eût été préférable à la combinaison qui a prévalu. Ce système aurait offert l'avantage de ne pas donner prise aux objections des particularistes et de simplifier la marche du service tout en en soustrayant mieux les rouages à l'action occulte ou avérée de la politique (1).

(1) Voir le Mémoire sur la *Question du rachat des chemins de fer*, publié en 1897 par la Chambre de commerce de Genève, pp. 10 et suiv.

CHAPITRE VII

LE PROBLÈME DE L'AMORTISSEMENT.

Dans le chapitre II nous avons montré les avantages, tant économiques que politiques, que l'on peut attendre de la nationalisation des voies ferrées ; à la fin du chapitre IV nous avons effleuré déjà le côté financier de la réforme. C'est à l'étude de cette face du problème, — selon nous la plus importante par les suites qu'elle peut comporter —, que nous arrivons maintenant.

Au point de vue financier, tout l'intérêt de la transformation que l'on prépare réside dans le fait de savoir si les chemins de fer, une fois rachetés, donneront un rendement qui permette non seulement de réduire les tarifs, d'améliorer les salaires des employés, de développer le réseau secondaire, mais avant tout d'amortir la dette. Si la conclusion à laquelle nous aboutirons ne nous laisse pas espérer un amortissement certain et régulier, le rachat, au lieu d'assurer la richesse du pays, pourrait bien n'être pour lui qu'une cause de difficultés et de faiblesses : dans ce cas le peuple suisse aurait été la victime d'une illusion.

Le gouvernement helvétique a proclamé que la plupart des chemins de fer étrangers rendent des excédents suffisant à assurer l'amortissement de leur capital de construction dans une proportion telle, qu'au milieu de ce siècle, ils ne coûteront plus que les frais d'exploitation ; il a exprimé la crainte qu'à cette époque les Etats voisins ne soient propriétaires des voies existant sur leur territoire, alors qu'avec le mode actuel d'exploitation, la Suisse n'aura pas encore libéré les siennes ; il voit dans cette situation un péril grave pour l'avenir économique du pays.

Si effectivement les pays limitrophes de la Suisse amortissaient, jusque vers 1950 ou 1960, le capital engagé dans leurs réseaux, de telle sorte qu'ils n'aient à cette date qu'à subvenir aux frais de l'exploitation, il est certain que si à ce moment la Suisse n'avait pas amorti, il en résulterait pour elle une funeste infériorité. Mais nous nous devons de constater que le Conseil fédéral s'est, en l'occurrence, contenté d'affirmer et n'a apporté aucune preuve que les réseaux étrangers amortissent et doivent, vers le milieu du siècle, ne rien coûter à l'Etat dont ils dépendent.

A notre sentiment, et à l'exception des chemins de fer français et prussiens, aucun réseau continental n'a amorti. Nous allons, par des chiffres, en fournir la démonstration, du moins en ce qui concerne l'Autriche, la Bavière, le Grand-Duché de Bade, l'Italie, la Suède et le Wurtemberg ; nous en viendrons ensuite aux con-

ditions d'amortissement en France et en Prusse et enfin en Suisse (1).

§ 1. — L'amortissement sur les réseaux étrangers.

Il n'est pas inutile de remarquer au préalable, qu'en certains pays la dette des chemins de fer constitue toute la dette d'Etat, tandis qu'en d'autres elle ne forme qu'une partie, considérable il est vrai, des engagements nationaux. Le Grand-Duché de Bade appartient à la première catégorie ; l'Autriche, la Bavière, l'Italie, la Suède et Norvège et le Wurtemberg se classent dans la seconde (2).

SECTION Ire. — *Pays qui n'amortissent pas.*

a) Grand-Duché de Bade (3).

Dans ce pays la dette des chemins de fer constitue toute la dette de l'Etat ; elle s'élevait :

En 1886 à 331.720.000 marks (4).

« 1889 à 334.200.000 »

« 1891 à 328.730.000 »

(1) On nous objectera peut-être que les circonstances varient tellement de pays à pays que les comparaisons entre eux deviennent très difficiles sinon impossibles. Nous en convenons jusqu'à un certain point, tout en maintenant que les comparaisons, même lorsqu'elles sont effectuées entre termes assez dissemblables, ne sont dépourvues ni de valeur instructive ni de force concluante.

(2) Voir, J. Steiger, *Miliardenschuld und amortisation*, Bâle, 1898.

(3) Longueur du réseau : 1.733 kilomètres (réseau d'Etat).

(4) 1 mark = 1 fr. 23.

En 1893 à 330.360.000 marks.

« 1894 à 327.500.000 »

« 1895 à 333.270.000 »

« 1896 à 335.990.000 »

« 1897 à 335.170.000 »

Ainsi, depuis 1891, cette dette est sensiblement restée égale : le Grand-Duché de Bade possède cependant une ligne très productive, celle de Bâle à Mannheim et Heidelberg.

b) Bavière (1).

La dette des chemins de fer y forme la plus grande partie de la dette d'Etat. Elle s'y est élevée :

En avril 1889 à 967.460.000 marks.

« décembre 1893 à 993.400.000 »

« juin 1895 à 1.034.000.000 »

« décembre 1896 à 1.069.000.000 »

Depuis 1889 la dette des voies ferrées n'a donc pas cessé de s'accroître en Bavière.

c) Wurtemberg (2).

La plus grande partie de la dette d'Etat y est constituée par la dette des chemins de fer ; cette dernière s'est chiffrée :

En 1889 à 382.640.000 marks.

« 1891 à 385.170.000 »

« 1893 à 405.240.000 »

« 1895 à 427.510.000 »

(1) Longueur du réseau : 6.037 kilomètres (réseau d'Etat).

(2) Longueur du réseau : 1.749 kilomètres (réseau d'Etat).

En 1896 à 432.140.000 marks.

« 1897 à 438.280.000 »

Ici encore augmentation de la dette. Bien plus, l'Etat a dû, pour assurer le paiement des intérêts, procéder à des versements supplémentaires, savoir :

En 1891 à 2.020.000 marks

« 1892 à 3.890.000 »

« 1893 à 3.050.000 »

« 1894 à 7.750.000 »

« 1895 à 2.370.000 »

« 1896 à 660.000 »

D'où il appert que les lignes wurtembergeoises, comme les bavaroises, ne rendent pas ou rendent à peine l'intérêt de la dette créée pour les construire. Aucun amortissement n'a été effectué.

d) Autriche (1).

En 1894, la dette des chemins de fer s'élevait dans ce pays à 571 millions de florins (2) ;

en 1895 à 705 »

« 1896 à 702 »

L'exploitation n'a même pas rendu les intérêts nécessaires à la rémunération du capital d'établissement. En effet, l'excédent des recettes, en pour cent du capital d'établissement, n'a été que de :

1,98 0/0 en 1892

(1) Longueur du réseau : 16.874 kilomètres (réseau d'Etat, 10.229 kil. ; compagnies 6.645 kil.).

(2) 1 florin = 2 fr. 47.

2,4 0/0 en 1893

2,7 0/0 en 1894

2,64 0/0 en 1895

2,95 0/0 en 1896.

Si l'on veut connaître la cause de la situation pénible dans laquelle les chemins d'Etat autrichiens sont aujourd'hui engagés, c'est dans l'instabilité des systèmes d'exploitation tour à tour appliqués qu'il convient de la chercher. Depuis 1825, on n'a pas en effet compté en Autriche moins de quatre systèmes d'exploitation :

De 1825 à 1841, système des compagnies privées ;

De 1841 à 1858, système d'Etat ;

De 1858 à 1877, système des compagnies privées avec garantie ;

Depuis 1877 (loi de séquestration), retour au système d'Etat.

En 1841, l'Etat crut devoir se charger des réseaux privés dont la situation financière, en l'absence de toutes garanties, était déplorable. L'exploitation entre les mains de l'Etat commençait d'en être fructueuse, lorsque les difficultés financières qui surgirent après la guerre de Crimée (2) forcèrent le gouvernement à se procurer des ressources en vendant les lignes dont il était propriétaire. Ces lignes furent aliénées, à des conditions dérisoires, à un consortium de capitalistes français. On estime que l'Etat perdit, en négociant cette

(1) L'Autriche avait, en 1855, occupé militairement la Roumanie.

cession, une somme d'à peu près 223 millions de florins (1).

Dès lors (1858), on se rejeta sur le système des compagnies avec garanties d'intérêt, lesquelles atteignirent le chiffre d'un demi-milliard de florins. Enfin, après le krach de 1873, dû à l'exagération de la production industrielle, fut promulguée en 1877, la loi de séquestration, aux termes de laquelle l'Etat se réservait d'exploiter les lignes non rémunératrices appartenant aux compagnies ; cette loi a clos une période dont le bilan, du fait des garanties versées et non remboursées, se boucle par une perte de plus 500 millions de florins.

Depuis cette époque et par suite de la construction onéreuse de nombreuses lignes stratégiques en Galicie, lignes dont le rendement est nul, l'Etat a dû déboursier pour payer des intérêts une nouvelle somme de 300 millions de florins. Ceci n'implique pas, il est vrai, que le réseau d'Etat soit malhabilement exploité en Autriche et qu'il n'y donne nulle part des excédents de rendement ; des bénéfices y sont réalisés par les quelques rares bonnes lignes qu'il possède (2) : seulement, ces

(1) Eder, *Die Eisenbahnpolitik Oesterreichs*, pp. 43 et suiv.

Voir en outre sur les chemins de fer autrichiens, l'étude de M. Kaizl, *Die Verstaatlichung der Eisenbahnen in Oesterreich*, Leipzig.

(2) Quand nous disons « bonnes lignes », c'est d'une bonté toute relative qu'il s'agit. En effet, les lignes véritablement productives sont restées aux compagnies. L'Etat, en Autriche, comme d'ailleurs en France, a dû se contenter pour fonder son réseau des plus mauvaises voies. C'est ce que les détracteurs par principe de l'étatisme oublient trop volontiers, aussi bien ici que là.

bénéfices ne suffisent point à couvrir les dépenses occasionnées par l'établissement et l'entretien des lignes militaires improductives des Carpathes. C'est un point sur lequel les nécessités militaires et les principes économiques ne concorderont probablement jamais (1). Ce fait est actuellement, en Autriche, le nœud de toute la question des chemins de fer ; c'est à cause de lui que l'Etat y est en perte permanente et qu'il a dû, pour couvrir dans la mesure du possible les déficits du Trésor, recourir à un impôt sur le transport des personnes et des marchandises.

e) Italie (2).

Nous constatons en Italie un accroissement régulier de la dette d'Etat et des chemins de fer. Cette dette s'est chiffrée :

En 1892 à 11.783.000 lires,

» 1893 » 11.863.000 »

» 1894 » 12.308.000 »

» 1895 » 12.257.000 »

» 1896 » 12.369.000 »

Si l'Etat italien voulait exploiter, vers 1950, le réseau de la péninsule, il aurait d'abord à effectuer le paiement non seulement de la valeur du matériel roulant, du matériel d'exploitation et des approvisionnements, mais

(1) Consulter pour les contradictions quasi-inconciliables qui existent entre les exigences du régime militariste et les lois économiques le savant ouvrage de M. Jean de Bloch, *La guerre future*.

(2) Longueur du réseau : 14.944 kilomètres (compagnies).

encore de l'intérêt des rentes perpétuelles antérieurement créées en vue du rachat, ainsi que des dettes nouvelles contractées aux fins d'amortissement. L'Etat continuerait de supporter en outre les déficits du réseau secondaire, déficits qu'il comble, dans l'organisation présente, au moyen des subventions qu'il octroie aux concessionnaires. Dans ces conditions on voit mal l'Etat italien arrivant, comme on l'a prétendu, à posséder gratuitement vers le milieu de ce siècle tout le réseau péninsulaire.

M. Ferrero, professeur à Bologne, nous donne la clef de la situation déplorablement embarrassée dans laquelle les Italiens se débattent au sujet de leurs chemins de fer. M. Ferrero fait remonter la cause de cette situation à ce qu'il a pittoresquement dénommé la « monomanie du railway ». Il y a quelque 30 ans il n'était, paraît-il, en Italie, de petite ville ou de bourgade qui ne voulût posséder sa ligne et sa station. On s'adonna à une construction effrénée sans autrement réfléchir à la productivité future de ce qui était construit. Une foule de sociétés se constituèrent qui se déclaraient prêtes à bâtir tout ce qu'on voudrait pourvu que l'Etat les soutînt pécuniairement. Comme on pense, il ne manqua pas de députés qui, pour complaire ou à leurs collègues ou à la finance, s'empressèrent de recommander et de voter les subventions sollicitées. Plus de 150 millions de lires furent de la sorte absorbés par trois compagnies de 1862 à 1871. D'autres fois, c'étaient des spéculateurs

qui s'essayaient à construire et à exploiter des lignes qu'au bout d'un certain temps ils menaçaient d'abandonner si l'Etat ne se montrait pas disposé à les leur racheter. Or, comme le gouvernement redoutait de mécontenter l'opinion, il rachetait à des prix exorbitants. A la fin, on s'écarta de ces systèmes mitigés pour déclarer franchement les chemins de fer propriété d'Etat et entreprise nationale ; mais cette transformation ne put être réalisée que moyennant l'engagement d'un énorme capital de plus de 3 milliards de liras. Au reste, cette situation n'était pas destinée à durer.

En 1885, en effet, le gouvernement aux prises avec de graves embarras d'argent se décida à affermer son réseau à deux grandes compagnies co-intéressées, pour un laps de 60 ans et contre paiement de 265 millions de liras. L'Etat se réservait une part dans les bénéfices. Cette part atteignit en 1889 le chiffre de 99 millions (1). Mais elle n'est pas tout gain pour l'Etat ; ce dernier est contractuellement tenu de prélever sur elle les sommes nécessaires à l'achat de matériel roulant, à la réparation des ouvrages et au solde du déficit des mauvaises lignes. On conçoit dès lors qu'après avoir fait face à ces multiples charges le Trésor italien ne trouve qu'exceptionnellement, dans la part de rendement qui lui revient,

(1) Déduction faite des investitions contractuelles dont il est parlé au texte, la somme dont l'Etat put finalement disposer pour le paiement des intérêts ne s'éleva, cette même année, qu'à 8.340.150 liras, soit 0 fr. 26 0/0 !

des moyens suffisants à la balance du compte-intérêt de la dette.

La situation se présente donc, en Italie, sous un jour tout particulier : nous y voyons d'abord un certain nombre d'actionnaires, d'entrepreneurs-spéculateurs qui se sont enrichis par la construction de voies ferrées dont le coût est en définitive retombé sur les finances nationales ; ensuite deux grandes compagnies qui ont reçu la ferme des réseaux et qui les exploitent fructueusement, alors que l'Etat est tenu de payer les dépenses d'établissement et d'amélioration.

Voilà comment, par suite de combinaisons financières malheureuses, le développement des chemins de fer est devenu en Italie un sujet de ruine au lieu d'être une source de richesses. Avec le capital considérable que leur construction a absorbé on eût pu défricher et cultiver les immenses espaces incultes que l'on trouve encore dans la péninsule. Aussi peut-on dire, sans craindre le paradoxe, que la politique des chemins de fer qui, en tout pays, doit viser à accroître le bien-être individuel et social, est devenue pour les Italiens une cause de pauvreté, une sorte de luxe nuisible qui, au lieu d'accélérer le progrès l'a, par des maladresses trop tard reconnues, douloureusement retardé.

L'intérêt des milliards employés à racheter et à construire est de 5 0/0 ; l'exploitation ne rapporte en moyenne que 2 0/0 : les 3 0/0 de différence doivent être couverts par le Trésor qui, à cette fin, emprunte et

augmente sans cesse la dette perpétuelle. Peut-on, dans ces circonstances, parler d'amortissement et de chemins de fer gratuits pour le milieu du siècle ?

f) Pays scandinaves (1).

En Norvège, les bénéfices des chemins de fer d'Etat n'ont permis en 1895 qu'une rémunération de 1,53 0/0 pour l'intérêt du capital d'établissement et que de 1,89 0/0 en 1896. A la même date, ce chiffre s'élevait en Suède à 2,71 0/0.

Ainsi, ni les chemins de fer badois, ni les wurtembergeois, ni les bavares, ni les autrichiens, ni les italiens, ni les scandinaves ne donnent un bénéfice qui suffise à assurer le paiement des intérêts du capital investi. Comment, dans ces conditions, pourraient-ils amortir ce capital (2) ?

(1) Longueur du réseau suédois, 9,234 kil. (réseau d'Etat : 3,676 kil., compagnies : 6,233 kil.) ;

Longueur du réseau norvégien : 1,983 kilomètres (réseau d'Etat : 1,886 kil., compagnies : 97 kil.).

(2) Nous croyons qu'à ce sujet le tableau ci-dessous est suffisamment suggestif :

Chemins de fer d'Etat	Recettes d'exploitation par kilomètre			Dépenses d'exploitation par kilomètre			Excédent de recettes					
	Augmentation			Augmentation			par kilomètre			en 0/0 du capital d'établissement.		
	1886 fr.	0/0	1895 fr.	1886 fr.	0/0	1895 fr.	1886 fr.	0/0	1895 fr.			
Wurtemberg.....	25.598	30	30.642	11.806	54	18.187	11.692	+	6.5	12.455	3.48	3.09
Bavière.....	23.436	25	29.327	12.536	57	19.484	10.900	—	2.5	9.844	3.64	3.16
G ^e Duché de Bade	32.738	31	42.546	19.729	35	26.430	13.009	+	23.8	16.114	3.30	4.13
Autriche.....	21.606	13	24.367	12.356	25	15.470	9.250	—	5.0	8.897	2.36	2.89

La progression des dépenses d'exploitation est plus forte que la pro-

C'est pourquoi, nous ne pouvons nous ranger, en envisageant ces résultats, à l'opinion du Conseil fédéral qui pense que, vers 1950 ou 1960, l'Etat, dans la plupart des pays européens sera ou deviendra propriétaire à rien ne coûte des lignes d'intérêt général. Cette propriété ou ce retour gratuit ou quasi-gratuit pour l'Etat ne nous semblent pas probables, du moins dans les pays que nous venons de passer en revue. Mais il pourrait peut-être en être autrement, en France et en Prusse. C'est ce qui ressortira de l'examen auquel nous allons nous livrer de la situation des réseaux dans ces deux puissances.

SECTION II. — *Pays qui amortissent.*

a) France (1).

La construction des chemins de fer a commencé en France vers 1823. Il ne s'est tout d'abord agi que de voies de second ordre pour l'établissement desquelles, à la suite de crises financières, l'aide de l'Etat fut souvent sollicitée. Mais ce n'est que sous le second Empire que l'intervention gouvernementale est devenue effective et décisive. D'importantes fusions furent provoquées et la durée des concessions principales fut à la fois portée à 99 ans. Le crédit des compagnies se trou-

gression des recettes ; les excédents des recettes restent sensiblement les mêmes, tandis que la dette augmente.

(1) Longueur du réseau : 36.017 kilomètres (compagnies 33.204 kil., Etat 2.813 kil.).

vant de la sorte consolidé on put songer à leur imposer, sans garanties ni subventions, la construction de nombreuses lignes. C'est ainsi que naquirent les six grandes compagnies actuelles, à côté desquelles on ne comptait en 1859 que huit chemins de fer secondaires.

En 1857-58, les émissions d'obligations opérées par les compagnies ne suffirent pas à procurer à ces dernières les capitaux indispensables à l'achèvement des lignes concédées. L'Etat dut intervenir. Il accorda les concessions du 11 juin 1859 qui prévoyaient la répartition des lignes en ancien et nouveau réseau et garantissaient un intérêt aux obligations à émettre (1). A titre de contre-prestation, les compagnies s'engageaient à partager avec l'Etat, à partir de 1872, l'excédent de rendement dépassant le 6 0/0 du capital d'établissement du nouveau réseau et le 8 0/0 de celui de l'ancien. Le droit de rétrocession à l'Etat fut fixé en ce sens que la propriété du chemin de fer et des accessoires lui reviendrait de droit, et qu'il n'aurait à payer que la valeur du matériel roulant et des réserves ; les versements effectués comme garantie d'intérêts et non remboursés devaient être compensés avec ces valeurs (2).

(1) La division en ancien et nouveau réseau a donné naissance au système du *déversoir*, dont l'application est liée dans la pratique à diverses fraudes. — Voir sur le fonctionnement du déversoir, Cauwès, *Cours d'Economie politique*, et sur les fraudes que ce système couvre, le discours de M. J. Le Cesne, à la Chambre des députés, séance du 16 mars 1877.

(2) C'est pourquoi on a pu dire que les garanties d'intérêt consti-

Bien que les contributions de l'Etat aient de beaucoup dépassé les prévisions, l'expérience montra que le maximum du capital d'établissement sur lequel avait été calculé le taux de garantie avait été fixé trop bas. Aussi les compagnies demandèrent-elles la révision des conventions de 1859. Cette révision fut partiellement opérée en 1863 et en 1868. Les clauses relatives au maximum du capital d'établissement, au maximum de rendement, à la répartition des recettes, furent modifiées. Enfin, la loi Montgolfier, édictée en 1874, accorda aux compagnies un nouvel avantage : dans le cas de rachat de lignes concédées depuis moins de quinze ans, l'Etat, au lieu d'user du droit de retour pur et simple tel qu'il était stipulé aux concessions, devait être obligé de rembourser les frais de premier établissement de ces lignes.

Une nouvelle période s'ouvrit en 1876 lorsque l'Etat, ayant racheté les lignes de quelques entreprises secondaires en faillite, les réunit en un réseau d'Etat. Quelques années après, était arrêté le plan de construction d'un troisième réseau (1) ; la loi du 17 juillet 1879 qui en fixait les lignes principales prévoyait un réseau de

tuaient comme un amortissement de la dette publique. Il se pose cependant une question : Qu'advient-il au cas où le montant des avances au titre des garanties dépassera la valeur du matériel roulant et des réserves ? L'Etat devra-t-il perdre la portion de sa créance non compensée par ces objets ? La solution peut paraître douteuse. Mais à s'en tenir aux textes, il semble bien qu'on doive répondre par l'affirmative.

(1) Dénommé programme Freycinet.

42.000 kilomètres environ dont l'achèvement devait comporter un délai de douze années et une dépense de six milliards et demi. En dérogation à la loi de 1842, l'Etat prenait à sa charge avec les frais de l'infrastructure ceux de la superstructure. Mais par suite de difficultés d'ordre financier, il dut renoncer à exécuter lui-même le programme Freycinet; pour en assurer l'achèvement il dut recourir aux grandes compagnies existantes, qui, en vertu des conventions de 1883 (conventions Raynal), acceptèrent de mener à bonne fin la construction du troisième réseau (1).

Par ces conventions, l'Etat cédait gratuitement aux compagnies concessionnaires les artères que, depuis 1879, il avait établi dans leur rayon d'action; il s'engageait, en outre, à couvrir les dépenses de construction de celles qui restaient à édifier, sous déduction de 25.000 francs par kilomètre à verser par les compagnies; celles-ci avaient en plus à fournir par kilomètre une somme égale pour le matériel roulant. Quant à l'excédent des dépenses d'établissement, il était avancé par les compagnies à l'Etat, qui avait à leur rembourser ces avances dans un délai de 74 ans, — c'est-à-dire jusqu'au terme des concessions —, au moyen de versements annuels comprenant amortissement et intérêts. A partir de 1883, on a cessé de distinguer l'ancien et le

(1) Se reporter au sujet de ces conventions aux discours prononcés, au mois de juillet 1883, à la Chambre des députés, par MM. Raynal, G. Graux, Allain-Targé, Camille Pelletan, de la Porte et Waddington.

nouveau réseau. Les garanties d'intérêt payées par l'Etat en vertu des conventions Franqueville, garanties dont le total s'élevaient à 631 millions, se sont compensées, à l'exception de 80 millions dont on a bénévolement fait cadeau à la Compagnie de l'Ouest, avec les avances des compagnies pour frais de construction.

Sur le produit net des réseaux, il est de règle de prélever d'abord l'intérêt et l'amortissement des obligations et ensuite une somme fixée séparément pour chaque compagnie, et destinée à payer le dividende-actions. Si le rendement net ne peut suffire à ces divers prélèvements il est fait appel au Trésor qui, de ses deniers, comble la différence, dont il doit être remboursé par les concessionnaires sur les bénéfices ultérieurs avec 10, 0 de bonification d'intérêts. Tout excédent de rendement sur les prélèvements dont il vient d'être parlé est acquis aux compagnies jusqu'à concurrence d'une somme donnée : lorsque ce maximum est atteint, le surplus est attribué aux actionnaires, qui ont droit à un tiers, et à l'Etat auquel reviennent les deux tiers restants.

Les conventions de 1883 ont lourdement grevé le budget de l'Etat. De 1884 à 1889, c'est-à-dire dans une période de cinq ans, les versements que le Trésor a dû effectuer ont atteint le chiffre de 308 millions de francs, à peu près la moitié de ce qui a été déboursé dans les 25 ans, de 1859 à 1883. Ces versements ont suivi une courbe ascendante jusque vers 1895, où une diminu-

tion qui persiste encore a commencé de se faire sentir. En 1883, les allocations au titre des garanties ne s'élevaient qu'à 8.289.000 francs : l'année suivante elles se chiffraient déjà par 45.619.000 francs et culminaient en 1893 à près de 97 millions. L'Etat n'a pas, du reste, qu'à parfaire les insuffisances d'intérêts ; il a encore à combler les déficits d'exploitation des lignes non terminées et exploitées seulement en partie ; depuis 1883 jusqu'à ces dernières années, ces déficits ont oscillé de 10 à 23 millions par exercice (1).

On peut mesurer l'étendue des sacrifices que l'Etat français a dû s'imposer en considérant les éléments du budget des chemins de fer, pour l'exercice 1894 par exemple, qui a été de ce chef l'un des plus chargés.

Les dépenses y comprenaient les chiffres suivants :

Intérêts des frais de construction payés	
par l'Etat.	201 millions
Garantie d'intérêts aux réseaux princi-	
paux	77 »
Garantie d'intérêts aux réseaux secon-	
daires	13 »
Constructions nouvelles	11 »
Frais de contrôle.	4 »
Total :	<u>306 »</u>

(1) Nous ne parlons pas des 4 milliards de capital de premier établissement engagés par l'Etat. Non seulement celui-ci ne tire aucune rémunération de cette énorme somme, mais encore il doit, comme chacun le sait, garantir l'intérêt de 9 milliards d'obligations et le dividende de 1 milliard 1/2 d'actions ! On pourrait souhaiter combinaison plus équitable.

De ces dépenses il y avait à déduire les recettes ci-après :

Remboursement des frais de contrôle.	4 millions
Rendement du réseau de l'Etat. . . .	9 »
Taxes sur les transports.	84 »
Impôt sur les titres	55 »
Economies des administrations publiques.	69 »
Total :	221 » (1)

D'où il appert qu'en cette année 1894, que nous avons choisie pour exemple, le budget français s'est vu grevé de 85 millions rien que pour les lignes de la France continentale (2).

Mais depuis quelques années, l'État au lieu de continuer à verser aux compagnies des avances sans cesse plus considérables, commence d'être remboursé de celles qu'il avait faites jusqu'ici (3). On n'ignore pas à

(1) C. Colson, *Les chemins de fer et le budget*, pp. 161 et 204.

(2) Il n'est question ni des lignes de l'Algérie-Tunisie, ni du Sénégal, ni de la Réunion. Pour savoir ce qu'elles coûtent à la Métropole, tant en garantie d'intérêts ou de dividendes qu'en déficits d'exploitation, nous renvoyons aux ouvrages de M. Louis Vignon sur l'*Algérie* et sur l'*Exploitation de notre empire colonial*. On sera édifié des détails qu'on y lira.

(3) Notons d'ailleurs que la garantie n'est pas assurée aux concessionnaires pour toute la durée de leur concession. Elle est assurée à l'Ouest et à l'Est jusqu'en 1934 et 1935 ; au Nord et au Lyon jusqu'en 1915 ; pour l'Orléans et le Midi, le Conseil d'Etat a rendu un arrêt étendant la période de garantie jusqu'à 1934 et 1935. Les concessions expirent de 1954 à 1960.

Les conventions Franqueville, de 1859, ne prévoyaient la garantie que jusqu'en 1915.

ce sujet que la Compagnie du Nord a toujours conservé vis-à-vis de l'Etat son indépendance financière et que le Paris-Lyon-Méditerranée qui n'avait fait appel au Trésor qu'après 1883, a commencé dès 1889 à rembourser sa dette qu'il a éteinte en 1895. D'autre part, le Midi s'est, en 1884, libéré envers l'Etat de sa dette de 34 millions antérieure à 1883, et l'Orléans a fait de même en 1888 pour les 204 millions de sa dette ancienne.

Pour ce qui est de la dette nouvelle, celle résultant des garanties d'intérêt depuis les conventions Raynal, la Compagnie d'Orléans ne semble pas être éloignée du moment, où, grâce aux plus-values de ses recettes, elle pourra en assurer le remboursement. La Compagnie de l'Est aura sans doute besoin pour s'acquitter d'un délai plus long : il est même possible que le terme de sa concession arrive avant que l'Etat ait été complètement désintéressé. Quant aux dettes nouvelles du Midi et de l'Ouest, il est infiniment probable qu'à l'expiration des concessions elles excéderont de beaucoup le gage de l'Etat (1). Aussi, bien que celui-ci participe déjà pour une part minime aux bénéfices des réseaux, il n'est pas sûr qu'en 1960 les lignes lui reviennent à rien ne coûte. On sait, en effet, que les avances de l'Etat, du chef des

(1) Le Nord et le Paris-Lyon-Méditerranée sont présentement maîtres de leurs dividendes, tandis qu'au 1^{er} janvier 1899 l'Est devait à l'Etat 192.413.110 francs, l'Ouest 246.485.793 francs, l'Orléans 190.108.784 francs et le Midi 211.632.737 francs, soit en tout pour ces quatre dernières compagnies une dette de 840.632.426 francs.

garanties, ont pourgagé le matériel roulant des compagnies et que cette créance devra être compensée jusqu'à concurrence avec la somme due à ces dernières pour la reprise de ce matériel. Or, si la valeur de celui-ci est inférieure au montant des avances faites, nous appréhendons que l'Etat ne doive renoncer à la partie de sa créance qui n'aura pu être compensée (1).

Même en admettant l'hypothèse la plus favorable, celle où la nation n'aurait, au terme des concessions, rien à perdre du fait d'avances excédant le gage des compagnies, il n'en restera pas moins qu'elle ne récupérera jamais les 4 milliards qu'elle a sacrifiés, — pour ainsi dire à fonds perdus, — à la construction du réseau. Il y a surtout qu'on devra toujours compter en France avec une dette publique de 33 milliards ; apparemment cette dette, dans 50 ou 60 ans, n'aura pas sensiblement diminué : les diverses tentatives d'amortissement ont, jusqu'à ce jour, trop piteusement échoué pour nous laisser grand espoir sur ce point. De sorte qu'il nous paraît bien difficile que l'Etat français, une fois pro-

(1) Cf. note 2, page 219. C'est pour échapper à cet aléa que nous serions partisan d'un rachat des quatre Compagnies débitrices de l'Etat, tel qu'il a été proposé par M. Bourrat au mois de juin 1900. L'annuité de rachat serait égale au revenu garanti et serait servie jusqu'à la fin de la concession. Mais il faudrait évidemment que l'Etat s'éloignât de tout esprit de fiscalité dans l'exploitation.

Voir à ce sujet l'opinion de M. C. Colson, *Les chemins de fer et le budget*, pp. 245 et suiv. ainsi que la proposition de loi précitée de M. Bourrat (Annexe au procès-verbal de la séance de la Chambre du 21 juin 1900).

priétaire du réseau qui sillonne son territoire, puisse l'exploiter autrement que dans un but fiscal plus ou moins avéré. L'énormité de sa dette lui imposera la nécessité de tirer de ses chemins de fer la plus grande somme possible de bénéfices, et il y a dans ces conditions sujet de douter qu'il puisse introduire sur ses lignes des tarifs susceptibles, par leur modicité, de léser les réseaux des pays limitrophes en général et le réseau helvétique en particulier (1).

(1) Nous ne mentionnons pas spécialement le réseau d'Etat français, parce que son origine et sa situation toutes particulières ne permettent aucune induction certaine pour ou contre les probabilités d'acquisition ou de propriété gratuites par les divers Etats, au milieu du XX^e siècle, des entreprises de chemins de fer.

On lit en effet dans le magistral *Traité des chemins de fer* de M. Picard, tome I, pages 640 et 641, que « le nouveau réseau d'Etat (français) était composé de tronçons épars, disséminés, enserrés entre les deux réseaux voisins de l'Orléans et de l'Ouest, exposés de toute part aux concurrences, ne desservant qu'un trafic insignifiant, n'aboutissant à aucun centre important, supportant le poids d'un passé malheureux. Depuis, les ouvertures progressives de diverses lignes et les conventions de 1883 ont amélioré sa structure, augmenté sa cohésion, accru ses chances de vitalité. Mais ces modifications sont trop récentes pour avoir produit tous les résultats que l'on est en droit d'en attendre, et d'ailleurs jamais le réseau d'Etat, tel qu'il est formé, ne pourra prétendre à un avenir aussi brillant que celui des grandes compagnies.

« Enfanté dans de telles conditions, le réseau d'Etat devait nécessairement présenter les plus graves difficultés d'exploitation et ne donner que de médiocres revenus.

« Le pays desservi par les lignes rachetées en 1878 est surtout un pays agricole ; l'industrie y est peu développée et personne n'ignore que la culture ne fournit jamais les éléments de recettes rémunératrices. C'est là, sinon la seule, du moins l'une des principales causes qui ont fait sombrer les anciens concessionnaires. »

Il n'est pas, en tout cas, inutile de relever que, nonobstant cette conformation anormale, les recettes brutes kilométriques du réseau d'Etat

b) Prusse (1).

De 1838 à 1848, l'Etat prussien vint en aide, par des garanties d'intérêt, aux entreprises particulières de voies ferrées. Mais dès 1849, l'opinion commença de se faire brèche qu'il appartenait à l'Etat de se charger de ces exploitations : plusieurs lignes furent en effet rachetées. En même temps, le ministère von den Heydt renforçait les pouvoirs de l'Etat envers les compagnies qu'on obligea de constituer un fonds de renouvellement et de réserve. Après la fondation de l'Empire, on tenta de transférer à celui-ci, par la loi du 4 juin 1876, la direction des chemins de fer appartenant à l'Etat prussien. Ce projet échoua ; mais la Prusse le reprit pour son compte et résolut de se faire attribuer les compétences que le Conseil fédéral et le Reichstag avaient refusé d'accorder au gouvernement impérial. La combinaison réussit et le ministère prussien procéda sans retard à l'acquisition de diverses petites lignes. En 1879, furent conclues plusieurs conventions qui stipulaient le retour à l'Etat des principales entreprises privées. Il était convenu que ce dernier assumait toutes les obliga-

ont crû, de 1894 à 1899, de 175 0/0, alors que celles des compagnies décroissaient de 16 0/0, et que ses recettes nettes ont crû de 140 0/0 tandis que celles des compagnies décroissaient de 14 0/0. Ceci prouve du moins que l'Etat n'exploite pas aussi mal que certains le prétendent. La considération du coefficient d'exploitation n'est que subsidiaire, — nous l'avons exposé à la page 53, — elle n'égare que celui qui veut s'y laisser tromper.

(1) Longueur du réseau d'Etat : 29.172 kilomètres ; les entreprises privées sont insignifiantes.

tions des compagnies, versait aux actionnaires une somme fixe et échangeait les actions, au moment du transfert, contre un montant déterminé payable en consolidés prussiens. Outre cette rente, quelques compagnies devaient recevoir en plus une contribution en espèces.

Sous l'empire de ces conventions, la Prusse avait acquis, en 1891, 14.168 kilomètres de lignes privées, au prix de 4.147.857.050 marks (292.750 marks par kilomètre). Indépendamment de ces voies et de leur installation elle était entrée en possession de 5.027 locomotives, 119.713 véhicules et d'un fonds d'actif de 191.548.328 marks (1).

L'emploi des excédents des recettes du réseau prussien a été prévu par la loi du 27 mars 1882. Ces excédents sont affectés :

1° Au service des intérêts de la dette des chemins de fer ;

2° A la couverture des déficits survenant dans le budget de l'Etat, jusqu'à concurrence de 2.200.000 marks ;

3° A l'amortissement de la dette des chemins de fer (2).

(1) Röhl, *Encyclopédie des chemins de fer*, pp. 26, 96 et suiv.

(2) En 1897, les recettes-voyageurs se sont chiffrées par 469.528.040 marks ; les recettes-marchandises par 1.087.336.163 marks. Les dépenses ont accusé pour ce même exercice : administration générale, 176.397.916 marks ; entretien de la voie, 439.954.037 marks ; service du trafic, 352.164.681 marks ; service de l'exploitation, 256.616.503 marks.

A cet égard, la loi dispose que ce capital doit être chaque année amorti au moyen des excédents réalisés, jusqu'à concurrence des $3/4$ 0/0 de la dette, y compris les dépenses qui ont pu en élever le total pendant l'exercice. Il appartient à l'administration de décider si l'amortissement peut dépasser cette limite de $3/4$ 0/0.

Si l'on consulte les rapports annuellement soumis au Landtag, on constate que pour les dix années, de 1882 à 1892, l'excédent du rendement du réseau d'Etat a été de 2.408.203.417 marks, dont 1.562.374.142 marks ont été affectés aux intérêts de la dette et à la couverture de 6.600.000 marks de déficit dans le budget général ; le surplus, soit 839.229.275 marks, a été consacré à l'amortissement des emprunts des chemins de fer, au paiement des dépenses extraordinaires et à des emprunts nationaux. Ainsi, pendant cette période de dix ans, la somme affectée à l'amortissement ordinaire et extraordinaire s'est élevée, en chiffres ronds, à une moyenne de 84 millions de marks par année. Le capital d'établissement ayant été évalué, en 1895, à 7 milliards de marks, on peut dire que si l'amortissement continuait dans les mêmes proportions les dépenses de construction du réseau prussien seraient, vers 1950, à peu près remboursées. Cette hypothèse se trouve confirmée par l'accroissement constant des excédents des recettes qui ont atteint : en 1892, 317.168.198 marks ; en 1895, 384.768.517 marks, et en 1897, 503.900.100 marks (1).

(1) Statistiques des chemins de fer prussiens pour ces exercices.

En tout cas, le gouvernement prussien a, jusqu'en ces dernières années, toujours tenu pour primordial le principe commandant d'amortir par tous les moyens le capital investi. Afin que les voies ferrées soient susceptibles de devenir un élément de victoire dans la concurrence universelle il a pensé que, durant la période d'amortissement, il fallait les organiser et administrer le plus économiquement possible, et, une fois l'amortissement opéré, qu'il faudrait tendre à ne les exploiter qu'au « prix de revient ».

Mais il importe grandement de noter qu'aujourd'hui, le gouvernement prussien s'écarte ostensiblement de cette ligne de conduite qu'il s'était tracée. Son administration des chemins de fer s'applique en effet à tirer insensiblement de l'exploitation, des bénéfices destinés à constituer une portion, chaque jour plus considérable, des recettes générales du Trésor. Aussi, le monopole d'Etat en Prusse paraît-il de plus en plus incliner vers une exploitation de « bénéfice maximum », dont on espère faire jaillir les ressources prétendument indispensables pour des armements continentaux et maritimes ; il s'ensuit que la spécialisation des recettes du réseau menace de disparaître et avec elle l'amortissement.

Le gouvernement helvétique s'est principalement appuyé sur les résultats obtenus par les chemins de fer prussiens (1), pour soutenir qu'on a tort, en Suisse, de

(1) Dans les derniers exercices, l'excédent des recettes a été de 6 à 7 0/0 du capital d'établissement.

s'inquiéter des conséquences financières du rachat. Il nous semble cependant que la conclusion, tirée par le Conseil fédéral, de la comparaison à laquelle il a procédé, n'est pas absolument exacte. Le réseau suisse est bien loin de se trouver dans les mêmes conditions que le réseau prussien. Celui-ci compte environ 29.000 kilomètres, c'est-à-dire qu'il est à peu près dix fois plus étendu que ne sera le réseau fédéral. C'est pourquoi, si l'on veut comparer ces réseaux entre eux, il n'est pas possible d'effectuer cette comparaison d'une manière absolue, mais seulement d'une façon relative, par unités kilométriques. En opérant selon cette méthode, nous obtenons pour l'exercice 1895-96 par exemple, les chiffres suivants, par kilomètre et en francs :

	Recettes d'exploitation	Dépenses d'exploitation	Excédent des recettes
Réseau prussien .	46.700	24.989	21.711
Réseau suisse.	35.631	20.046	15.585

Ainsi les chemins de fer prussiens disposent, d'après ce relevé, d'un excédent de recettes supérieur de plus de 6.000 francs par kilomètre à celui rendu par le réseau helvétique. Comme, toutes proportions gardées, les frais d'établissement sont moindres en Prusse qu'en Suisse et par suite la somme des intérêts à payer relativement moins élevée, on ne saurait s'étonner que les lignes prussiennes, favorisées d'une activité au-dessus de la moyenne, aient pu livrer au Trésor les sommes considérables que l'on connaît. Si ces lignes ne réali-

saient pas des rendements supérieurs à ceux des lignes helvétiques, la Prusse serait vraisemblablement dans la même position que les compagnies suisses qui, ne rémunérant leur capital d'établissement qu'avec un intérêt de 3 0/0 environ, accroissent tous les ans leur passif.

En rapprochant de la sorte l'exploitation prussienne de l'exploitation helvétique, en réfléchissant que la première se développe entièrement dans un pays de plaines avec des issues sur la mer et un grand nombre de villes populeuses et industrielles, alors que la seconde se trouve enclavée dans un petit pays physiquement montagneux et politiquement dépendant en fait, sinon en droit, de ses puissants voisins, nous inférons de ce rapprochement une perspective qui, selon nous n'est rien moins que favorable à la réalisation de brillants bénéfices par les futurs chemins de fer fédéraux (1).

§ 2. — L'amortissement du réseau helvétique.

Ainsi, nonobstant l'affirmation des cercles dirigeants, nous venons de voir que bien peu d'Etats continentaux seront, vers 1950, devenus gratuitement propriétaires de leurs chemins de fer. Le motif principal en réside en ce que, pour des raisons diverses, la dépense nationale augmentant dans tous ces Etats, cette augmen-

(1) Voir dans ce sens, M. Droz, *Le rachat des chemins de fer suisses*, Genève.

tation y constitue un obstacle infrangible à toute tentative d'amortissement du capital investi dans les voies ferrées. Or, cette circonstance n'implique, pour la Suisse, rien de dangereux : car, si elle parvient à amortir, sa situation en 1950 sera, par rapport à ses concurrents, d'autant plus enviable et profitable, et s'il arrive qu'elle doive renoncer à l'amortissement, elle ne se verra pas en tout cas en posture pire que ses voisins. C'est pourquoi nous ne reconnaissons pour fondées, ni dans l'une ni dans l'autre de ces alternatives, les craintes exprimées par le Conseil fédéral.

Voyons maintenant ce qui a été fait jusqu'à ce jour en Suisse pour l'amortissement ; nous tâcherons de dégager ensuite ce que l'avenir paraît réserver sur la question.

Les compagnies suisses ont-elles amorti ? Comment cet amortissement a-t-il fonctionné ?

L'amortissement a été effectué chez nos voisins selon un système double consécutif.

Suivant le premier système, les compagnies s'engageaient, lorsqu'elles contractaient un emprunt, à le rembourser conformément aux prescriptions obligatoires d'un tableau d'amortissement. Il fut d'abord d'usage courant de stipuler le remboursement intégral de l'emprunt à un terme fixe ; mais cette méthode pouvait mettre en danger l'existence des entreprises : c'est ce qu'on pouvait redouter lorsque l'échéance coïncidait avec une période où le rendement avait baissé ou bien

les frais d'exploitation démesurément augmentés. Le paiement de la dette échue ne pouvait alors s'opérer que moyennant un second emprunt, d'ordinaire très onéreux et entraînant à sa suite de fortes pertes de cours. Aussi en arriva-t-on, pour éluder ces inconvénients, à une extinction successive des emprunts. Les compagnies les rembouraient dès lors par fractions à échéances déterminées, avec faculté d'effectuer à ces échéances des paiements plus importants ou même de solder le total sans attendre le terme indiqué au tableau d'amortissement. Les créanciers hypothécaires de deuxième et de troisième rang ont invariablement exigé que ce tableau soit exactement suivi. En effet, en l'absence de convention contraire, les hypothèques de premier rang, une fois payées, sont normalement remplacées par celles de deuxième et troisième ligne.

On s'abuserait, du reste, si l'on croyait que les obligations sont régulièrement remboursées sur le compte d'exploitation ou sur l'excédent du compte profits et pertes. Amortir la dette, équivaudrait dans ce cas, pour les compagnies, à l'éteindre d'une manière effective : malheureusement ce n'est pas ainsi qu'elles procèdent d'habitude. Pour rembourser une série d'obligations d'un emprunt X par exemple, elles émettent simplement un nombre égal de titres d'un nouvel emprunt X' ; ce qui change ce n'est donc point le chiffre de la dette, qui demeure le même, c'est seulement la personnalité des créanciers.

La loi du 21 décembre 1883 sur la comptabilité des chemins de fer a organisé un second système d'amortissement.

D'après l'apurement des bilans auquel il a été procédé en 1884 et en 1885, les sommes qui devaient cesser de figurer au compte des six compagnies principales alors existantes, se chiffraient par 112.113.351 francs ; à ce montant s'est de plus ajouté la somme de 23.229.433 fr. provenant de pertes nouvelles. Après avoir déduit du total de ces deux sommes un premier amortissement de 30.190.568 francs et 37.943.374 francs tirés de la réduction de la valeur nominale des actions-fondation du Jura-Simplon, il restait encore à rembourser au 1^{er} janvier 1896, abstraction faite des pertes d'émission, le montant de 67.505.842 francs.

C'est l'amortissement successif de ces « non-valeurs » que la loi de 1883 a autorisé. A cette fin, on porte à l'actif du bilan, sous la rubrique « dépenses à amortir », un chiffre fictif qui est amorti selon un tableau préalablement arrêté par le gouvernement et par les compagnies. Ce système d'amortissement aboutit à augmenter l'avoir des compagnies parce que les sommes amortissables grevant le compte profits et pertes viennent grossir l'actif disponible et peuvent être consacrées à l'extinction des emprunts.

En fait, les compagnies helvétiques se sont bornées à n'amortir que ces « non-valeurs », c'est-à-dire que cette portion de leur capital qui se trouve n'avoir aucun

équivalent. Quant au capital d'établissement proprement dit, elles ne s'efforcent pas d'une manière spéciale de le rembourser : elles savent, en effet, qu'en vertu des concessions l'Etat devra, en cas de rachat, les indemniser de son montant.

Il n'y a donc pas lieu d'être surpris si, dans ces conjonctures, le gouvernement suisse s'est assigné la tâche d'effectuer, par l'étatisation des voies ferrées, l'amortissement des capitaux investis dans ces dernières.

Au moment de l'adoption de la loi du mois d'octobre 1897, le Conseil fédéral supputait que cet amortissement pourrait être terminé dans un délai de 60 ans, c'est-à-dire que vers 1960, le réseau suisse ne coûterait plus que les frais de son exploitation. Pour garantir la marche de l'amortissement d'une manière à la fois plus exacte et plus sûre, il décida de réserver à la gestion financière des chemins de fer une place indépendante dans l'ensemble de l'administration et des finances fédérales ; sur ce point, il s'est écarté du principe qui a prévalu dans l'organisation des réseaux prussien et sud-allemand dont les recettes sont directement versées au Trésor. On a redouté à Berne, et avec justice, l'écueil de la fiscalité ; on s'y est gardé avec raison de suivre l'exemple de certains pays où le souci de la recette est le principal et la commodité du public l'accessoire (1). Les chemins de fer fédéraux auront donc

(1) En Prusse où, comme l'on sait, une part des bénéfices de l'exploitation est versée dans les caisses du Trésor, l'opinion se répand tous

une caisse distincte qui devra, de ses deniers, subvenir aux charges de l'exploitation, à la formation d'un fonds de réserve, aux améliorations du service et du sort du personnel.

Mais la question se pose de savoir si, en nationalisant les chemins de fer sur les bases que le gouvernement helvétique a préconisées et que nous avons énoncées précédemment, le rendement probable fournira une marge pour l'amortissement. Là est le nœud du problème. Tout bien pesé, nous n'hésitons pas à le trancher dans un sens négatif et à nous ranger aux vues de M. Droz et de M. le Dr Steiger.

Nous nous en expliquons.

Le Conseil fédéral a, on le sait, évalué le capital d'établissement à 1.021.000.000 de francs, savoir : 964 millions de francs pour indemnités de rachat ; 42 millions pour contributions de l'Etat aux travaux complémentaires à exécuter par les compagnies avant 1903, et 14 millions de fonds disponibles pour l'exploitation (1). Sur ce total de 1.021 millions, le gouvernement ne compte rembourser que la somme de 893 millions, qui constituera une dette à l'amortissement de laquelle,

les jours davantage que les comptes des chemins de fer d'Etat devraient être tenus distincts de ceux du budget général. On a remarqué en effet que dès que les rendements du réseau augmentent, les dépenses générales de l'Etat s'accroissent. De sorte que du jour où, par suite d'une crise, les recettes des chemins de fer viendraient à diminuer, on se trouverait acculé à un déficit, auquel il serait difficile de parer autrement que par l'emprunt ou par l'exploitation fiscale.

(1) Voir plus haut, p. 140.

selon les calculs du Département des chemins de fer, devront être sacrifiés tous les ans 4 millions 1/2. Mais nous pensons que l'indemnité à payer par l'Etat aux concessionnaires ne s'élèvera pas seulement qu'à 964 millions. Il ne faut pas perdre de vue, en effet, que le total des sommes en litige entre les compagnies et la Confédération n'est pas inférieur à 250 millions et que même si l'on envisage la solution la plus favorable pour l'Etat, celle par exemple d'une entente amiable, celui-ci n'en aura pas moins à ajouter au solde de 964 millions un montant de 120 à 130 millions qui, au taux de 3 1/2 0/0, entraînera une majoration d'intérêts de 4 millions et demi. Or, cette majoration absorbera à elle seule les 4.546.000 francs que le Conseil fédéral, dans son projet de budget, destine à l'amortissement (1). D'autre part, il est aujourd'hui question de déduire des 102 millions de travaux complémentaires que le gouvernement prétendait imposer aux concessionnaires de 1896 à 1903, la somme de 55 millions, dont la Confédération assumerait la charge (2).

La gravité de ces chiffres a été impuissante à ébranler l'optimisme ambiant. Bien des gens continuent de croire

(1) Et encore, dans notre hypothèse, nous admettons que la Confédération pourra se procurer à 3 1/2 le capital dont elle aura besoin; or on sait, d'après ce que nous avons dit au chapitre IV, section III, qu'il y a fort à craindre que l'Etat suisse ne puisse se procurer à ce taux l'argent qui lui sera nécessaire. S'il doit consentir un intérêt de 4 0/0 aux prêteurs, le succès financier de l'entreprise sera d'autant plus douteux.

(2) Voir le n° 55 de la *Zürcher Post*, année 1898.

que les différences dans l'évaluation du prix de rachat ne sauraient jamais être assez fortes pour absorber pour leur amortissement et pour leur rémunération l'excédent de rendement de 2.108.000 francs prévu au budget d'entrée d'exploitation.

Nous redoutons que cet optimisme n'ait peine à se justifier.

En effet, ces 2.108.000 francs d'excédent devront tout d'abord et pour la plus grande part être consacrés au surplus des versements à effectuer aux caisses de prévoyance. Actuellement, sur les 23.000 employés de chemins de fer, il n'y en a que 11.000 qui soient affiliés aux caisses des compagnies : dès la reprise des réseaux, 12.000 employés de plus participeront aux caisses sociales ; de ce fait, la Confédération aura à payer non plus 1.700.000 francs que versent aujourd'hui les concessionnaires, mais 3 millions, de sorte que sur les 2.108.000 francs d'excédent, il ne restera effectivement que 800.000 à 1 million de francs.

Nous savons enfin que le gouvernement suisse s'attend, par rapport aux rendements actuels et comme conséquence de l'unification des taxes et tarifs, à un déficit d'à peu près 4.700.000 francs par exercice.

Donc, pour couvrir cette moins-value de 4.700.000 fr., pour assurer le paiement de 4.500.000 francs d'amortissement d'un capital de 893 millions et celui de 600.000 francs provenant de la majoration probable de 120 à 130 millions du prix de rachat, la caisse des

chemins de fer fédéraux ne présentera jusqu'à nouvel ordre et par an que 800.000 à 1 million de francs de disponibles ?

Il nous est difficile de ne pas admettre que l'amortissement du capital engagé ne paraisse, dans ces conditions, singulièrement compromis.

Mais il semble bien plus compromis encore si l'on examine de près la question des travaux de renouvellement.

Si l'on consulte les rapports d'exploitation des dix dernières années, on constate que les principales compagnies suisses ont dépensé, en travaux de renouvellement proprement dits, en moyenne et par an, la somme de 12 millions ; en y comprenant les constructions neuves, cette somme a atteint le chiffre de 20 millions. Or, le Conseil fédéral, dans son Message du 25 mars 1897, a à peine mentionné ces dépenses et n'a aucunement parlé des sommes indispensables à leur amortissement et à leur rémunération. Il s'ensuit que du jour où les chemins de fer privés deviendront chemins de fer fédéraux, une dette nouvelle naîtra qui, — en ne considérant que les dépenses strictes de renouvellement et en laissant de côté celles des constructions neuves —, grèvera tous les ans le budget fédéral d'une douzaine de millions (1).

Il est surprenant qu'on ait paru, à Berne, ignorer

(1) Voir plus haut pp. 162 et suiv.

cette lacune. Nous ne croyons pas cependant qu'on y ait supposé que les chemins de fer fédéraux puissent éternellement rester dans l'« état satisfaisant » dont on a si souvent parlé ! Ou bien serait-ce pour n'avoir de longtemps rien à renouveler que le gouvernement a toujours soutenu, à l'encontre des compagnies, que le terme « état satisfaisant » était, dans son esprit, équivalent à état absolument neuf ?

Si l'on compte pour faire face à cette dépense sur une plus-value du rendement, on sait déjà que cette plus-value se traduira, du premier jour et pendant plusieurs exercices, — personne n'a osé en fixer le nombre —, par un déficit de recettes de 4.700.000 francs.

Quant à recourir aux fonds de renouvellement à l'effet de pourvoir au remplacement du matériel d'exploitation, ce serait là un procédé manifestement contraire aux règles ordinaires d'administration en matière de chemins de fer ; car on n'ignore pas que les dépenses de matériel provenant d'installations nouvelles sont appelées à grever le compte de construction et non point le fonds de renouvellement.

En tout cas, il est hors de doute que si l'administration du réseau fédéral veut s'en tenir, comme ce sera son devoir, à la lettre de l'article 7 de la loi organique de 1897, qui prescrit que les sommes empruntées devront être remboursées dans un délai de 60 ans, il n'y a pour elle qu'un moyen d'atteindre ce résultat, à savoir l'amortissement annuel des dépenses annuelles.

Or, d'après ce que nous venons de dire, comment sera-t-elle en état d'assurer cet amortissement? Il est vrai qu'on espère beaucoup, à Berne, d'un accroissement ultérieur de la recette. Mais nous savons jusqu'à quel point il y a lieu de compter sur cet accroissement. On peut, pour s'en convaincre, se reporter aux statistiques des chemins de fer suisses pour ces dix dernières années; elles nous apprennent que le chiffre des recettes nettes est loin de hausser selon une courbe constante. C'est pourquoi il a été, à notre sentiment, bien hasardeux de vouloir faire dépendre le succès d'une opération financière de la portée de celle du rachat, de probabilités d'un rendement dont la variabilité est l'essence même (1).

Si en tout cas les recettes augmentent, nous pensons qu'en retour les dépenses suivront une progression plus rapide que les recettes. Des salaires plus élevés à payer au personnel, des installations et des améliorations continuelles à exécuter pour répondre aux exigences sans cesse croissantes du public, ne laissent guère espérer que ce qui pourrait rester du rendement net serve à amortir le capital de la dette. Le Département des chemins de fer escompte une augmentation annuelle de 1 0/0 des recettes nettes, ce qui revient à dire que, de 1895 à 1902, ces recettes doivent accuser une plus-value totale de 3 millions, soit 4 à 500.000 francs par an.

(1) Voir les chiffres que nous avons, à ce sujet, cités à la page 159.

Nous voulons bien accepter un moment cette hypothèse, mais seulement pour faire remarquer que cette plus-value ne saurait assurer autre chose que le service des intérêts des frais annuels de renouvellement ou de construction. Rien ne nous garantit, au demeurant, que cette majoration annuelle d'un demi-million doive nécessairement se produire sans discontinuité durant une période de 60 ans. Sans parler de l'emploi très prochain de l'électricité pour la traction, — emploi qui impliquera des transformations onéreuses du matériel et des installations —, peut-on raisonnablement supposer que toute une moitié de siècle va s'écouler sans crises commerciales ou industrielles, sans déplacement de transit, sans guerres économiques ou autres, de sorte que les bénéfices d'une entreprise de transport ne soient appelés qu'à croître, sans être jamais exposés à diminuer, voire à disparaître ? Il nous semble que poser cette question, c'est devoir malheureusement la résoudre par la négative.

On ne saurait oublier enfin, que malgré un développement très notable du trafic, la rémunération du capital suisse est, depuis 1867, sensiblement restée la même. La cause principale, sinon unique, en est que les dépenses n'y sont plus, il y a longtemps, proportionnées aux recettes.

A cet égard, on consultera avec intérêt les chiffres suivants :

Années	Rémunération en 0/0 du capital d'établissement.	Années	Rémunération en 0/0 du capital d'établissement.
1868	3,6 0/0	1882	3,4 0/0
1869	3,6	1883	2,8
1870	3,6	1884	2,8
1871	4,9	1885	2,9
1872	4,6	1886	3,0
1873	4,3	1887	3,1
1874	4,1	1888	3,3
1875	3,8	1889	3,5
1876	3,5	1890	3,7
1877	3,1	1891	3,2
1878	3,0	1892	3,1
1879	3,0	1893	3,4
1880	3,5	1894	3,6
1881	3,5	1895	3,8

Cette particularité ne s'est d'ailleurs pas révélée qu'en Suisse. En Wurtemberg, en Bade et en Bavière, c'est-à-dire dans trois pays où les conditions d'exploitation se rapprochent beaucoup de celles de la Suisse, nous voyons, — tandis que l'activité économique s'accroît, — les recettes hausser et baisser périodiquement pour, en définitive, ne pas dépasser une même moyenne.

Les données ci-après en fournissent le témoignage pour les trois pays cités :

WURTEMBERG.

ANNÉES	Rémunération en 0/0 du capital d'établissement	Excédents des recettes sur les dépenses par kil., en millions de marks
1884	3,97 0/0	13,6
1889	3,51	16,2
1891	2,76	13,2
1893	2,63	13,1
1895	2,83	14,6
1896	3,23	16,8

BADE.

1871	7,1	16,5
1876	3,36	9,7
1881	3,39	10,1
1886	3,22	10,4
1891	2,98	9,1
1896	4,13	12,8

BAVIÈRE.

1876	4,12	8,1
1881	3,8	7,9
1886	4,	8,3
1891	4,	8,4
1896	3,52	8,2

Aussi, d'après nous, serait-ce s'abuser que de compter sur les plus-values des recettes d'exercice pour effectuer ne serait-ce que le remboursement des 10 à 12 millions absorbés par les renouvellements annuels ; il faut souhaiter que ces plus-values suffisent au paiement

des intérêts de ces dépenses et permettent en outre quelques réductions de tarifs ou quelques allocations aux lignes secondaires.

Comment, d'autre part, assurer avec la médiocrité des excédents réalisés, nous ne dirons plus l'amortissement, mais seulement le service des intérêts des emprunts à contracter pour les dépenses du Simplon, pour la construction de la ligne du Ricken, pour l'ouverture d'un passage dans la Suisse orientale, etc., etc. ?

On a vu (1) que le total de ces dépenses avait été devisé à 150 millions de francs à peu près et que la Confédération aurait infiniment de mal à se soustraire à l'obligation de les effectuer.

Nous ne saurions, dès lors, concevoir comment la Suisse pourrait, en 1960, avoir libéré le capital investi dans son réseau et n'avoir à payer pour celui-ci que les seuls frais de l'exploitation. Lorsque dans son Message de 1897 le Conseil fédéral a formulé cette hypothèse, il nous semble, — nous n'hésitons pas à le prétendre —, qu'il s'est dangereusement illusionné. Le budget d'entrée d'exploitation qu'il a établi est fortement empreint d'optimisme ; il a estimé beaucoup trop bas le montant des indemnités à verser aux compagnies, il a ignoré des facteurs de première importance, — les dépenses de renouvellement et de construction par exemple —, de sorte que le rachat, en tant qu'opération financière,

(1) Pages 171 et suiv.

nous apparaît comme incomplètement préparé et susceptible d'engendrer par suite les plus graves mécomptes.

On s'attend en 1903 à un excédent net de 2.108.000 fr. : il est aisé de calculer que cet excédent se métamorphosera d'une manière à peu près certaine en un déficit de 9 à 14 millions (1).

Nonobstant toutes les apparences défavorables relevées au paragraphe 2, section III du chapitre IV, nous admettrons pour établir ce calcul que le gouvernement helvétique parviendra à se procurer au taux de 3 1/2 0/0 les sommes dont il aura besoin : nous ne compterons donc pas dans le chiffre du déficit annuel la perte pouvant résulter d'une élévation du taux des emprunts.

Cette réserve faite, le déficit d'exploitation se composera des éléments ci-après :

4.700.000 francs de moins-value provenant de l'unification des tarifs ;

(1) On entend souvent dire qu'il n'est pas croyable que le gouvernement suisse ait pu se tromper aussi grossièrement dans ses calculs. Nous répondrons que, lorsqu'il s'est agi d'introduire en Suisse le monopole de l'alcool, — monopole dont nous sommes partisan en principe —, le Conseil fédéral présenta également un projet de budget, où le bénéfice annuel était estimé à 8.800.000 francs. En partant de ce chiffre, le monopole eût donc dû, de 1888 à 1898, produire 79.300.000 francs. Or, il n'a rendu que 49.300.000 francs ; d'où, par rapport à l'estimation gouvernementale, un déficit total de 30.000.000 de francs, soit une moins-value moyenne annuelle de 3.330.000 francs.

Etant donnés les calculs pris pour base, pareille déconvenue paraît assez probable pour les chemins de fer ; seulement, dans ce cas, il s'en suivra l'augmentation de la dette nationale.

10.000.000 de francs pour travaux de renouvellement ;

1.000.000 de francs de majoration de versement aux caisses de prévoyance ;

5.250.000 francs d'intérêts pour la majoration certaine de 150 millions sur le prix de rachat ;

Soit un total de différence de 20.950.000 francs.

En en déduisant les 4 millions $1/2$ prévus au budget d'entrée pour l'amortissement et les 2.108.000 francs de bénéfice net, la perte revient à 14.242.000 francs. Dans l'alternative la plus propice, celle où il ne serait pas fait droit à la majoration de 150 millions réclamée par les propriétaires actuels, le déficit serait encore de 8.992.000 francs par exercice.

Si maintenant nous nous résumons et si nous cherchons à embrasser brièvement les résultats auxquels on arrive après examen de la situation financière probable du futur réseau fédéral, nous en venons à dégager :

1° Un déficit minimum de près de 9 millions de francs par exercice ;

2° Une dette que nous appellerons « ancienne », tirant son origine de l'indemnité à payer aux concessionnaires pour le rachat et qui s'élèvera avec le prix du matériel d'exploitation et des constructions neuves à 1.100-1.200 millions de francs ; l'amortissement de cette première dette, n'est, nous venons de le voir, rien moins que vraisemblable (1) ;

(1) Cet amortissement est d'autant moins à prévoir, même si les ex-

3° Une première dette « nouvelle », provenant des travaux de renouvellement, qui pourra bien se chiffrer, dans l'espace de 60 ans, par 600-700 millions ;

4° Une deuxième dette « nouvelle » qui, du fait de la construction de lignes neuves telles que le Ricken ou le Splügen ou de l'acquisition de réseaux secondaires, atteindra dans le même délai un montant de 130-150 millions.

De cette manière, la Suisse qui jouit aujourd'hui du très enviable privilège d'être le pays le moins endetté du continent, — sa dette est de 47 francs par tête —, se verra chargée, en 1903, d'une dette de 415 francs par habitant ; nous ne voulons pas rechercher le chiffre qui pourrait bien être atteint en 1960. Mais si ce que nous appréhendons se réalise, ce pays pourra sans doute, à cette date, rivaliser avec la France dont chaque citoyen est endetté, en venant au monde, de la respectable somme de 850 francs.

Cette conclusion, en perspective douloureuse, soulèvera, selon toute apparence, les objections de ceux pour lesquels le langage des nombres n'est qu'un facteur tout accessoire. Nous ne les réfuterons pas ici. Nous énoncerons seulement les conditions multiples dont la réalisation simultanée, mais peu plausible, se-

cédents le permettaient, qu'aussi longtemps que la différenciation entre l'État politique et l'État économique ou technique ne sera pas logiquement effectuée, l'État politique n'est nullement *obligé* d'amortir ses entreprises industrielles. On en peut juger par ce qui se passe en Prusse, où la loi d'amortissement reste aujourd'hui lettre morte.

rait seule capable de modifier les lignes de ce sévère horizon. Nous nous rallierions donc volontiers au point de vue optimiste sur l'excellence de la base financière du rachat, si ceux qui s'en sont constitués les défenseurs parvenaient à démontrer :

1° Que les indemnités à payer aux concessionnaires pourront être intégralement obtenues au moyen d'emprunts à 3 1/2 0/0 ;

2° Que les recettes des chemins de fer fédéraux comporteront une augmentation certaine et régulière de 1 0/0, au moins durant 60 exercices ;

3° Que l'indemnité de rachat ne dépassera pas de plus de 150 millions l'estimation initiale du gouvernement (964 millions) ;

4° Que l'on renoncera à appliquer tout le programme du Conseil fédéral, qui devra, par suite, s'abstenir de nationaliser le réseau secondaire et de percer le Splügen.

Si cette démonstration nous était fournie, nous reconnaitrions qu'il ne serait pas impossible d'assurer sur l'excédent des recettes le service des intérêts de la dette. Mais nous nous refuserions encore à admettre que ce excédent pût en outre suffire ou à un amortissement, si minime soit-il, ou au paiement de travaux de parachèvement, ou à l'acquisition de matériel neuf, qui, nous le maintenons, ne pourraient s'effectuer que moyennant des emprunts extraordinaires.

C'est le motif pour lequel nous dirons que, financière-

rement, le rachat exécuté selon la loi d'octobre 1897 risque de devenir une mauvaise affaire ; il nous apparaît gros de déficits et de charges. Or, quelque partisan que nous soyons de l'étatisation des moyens de transport, — surtout au point de vue économique et politique —, nous n'en subordonnons pas moins cette évolution à l'existence d'une base financière solide. Dès l'instant où les chemins de fer fédéraux, au lieu d'excédents certains, ne produiront que des déficits, c'en sera fait des avantages qu'à juste titre on espère du rachat.

Il ne faudra plus songer à réduire les tarifs, à améliorer les conditions du trafic et les salaires, à acquérir et à développer le second réseau ; il ne faudra surtout plus songer à éteindre la dette qui, au contraire, enflant sans relâche, affectera dangereusement l'élasticité financière du pays et alourdira sans remède le crédit national (1).

(1) Il faut noter que l'épargne suisse ne pouvant absorber à elle seule 1 milliard d'emprunt, la plus grande partie de ce milliard devra, *nolens volens*, être placée à l'étranger où les arrérages devront sans doute être payés. Ceci déterminera en Suisse une sortie du numéraire dont le premier effet sera une élévation croissante du change et l'extension du malaise dont souffrent déjà si cruellement le commerce et l'industrie helvétiques. De la sorte, le rachat dont les Suisses prétendaient user pour relever, en faveur de leur pays, la balance des créances et des dettes, ne servirait, au contraire, qu'à en précipiter davantage la descente.

CONCLUSION

On peut énoncer en quelques lignes la conclusion qui se dégage à la fin de cette modeste étude. Nous la résumerons dans cette idée que, quelque souhaitable que nous paraisse en thèse générale la remise à l'Etat des moyens de transport, cette transformation ne saurait être exécutée qu'autant que les conséquences financières en ont été, au préalable, exactement étudiées et pesées.

Nous estimons précisément que ces conséquences financières, insuffisamment mesurées, ont fait de la nationalisation en Suisse une opération dangereusement aléatoire, susceptible d'y devenir l'origine des plus cruels embarras.

Nos voisins semblent avoir oublié que pour améliorer le régime de leurs chemins de fer ils pouvaient procéder autrement que par un rachat hâtivement préparé et voté, dont en somme on ignore encore à ce moment le coût final. Que recherchait le Conseil fédéral le jour où il songea à effectuer le rachat ? Il recherchait principalement la possibilité d'amortir, d'une manière certaine, le capital investi dans le réseau. Or, il est aisé de se rendre compte que pour réaliser cet amortisse-

ment, il existait, dans les conjonctures présentes, un moyen infiniment plus pratique que l'étatisation.

Ce moyen consistait en un traité à intervenir entre l'Etat et les compagnies, en vertu duquel celles-ci, — dans le délai qui reste à courir jusqu'à l'expiration des concessions, c'est-à-dire jusque vers 1960 —, auraient été tenues d'amortir en faveur de celui-là. Comme contre-prestation, l'Etat aurait renoncé à tous projets de rachat jusqu'au terme concessionnel. A l'abri de ce traité, les compagnies auraient pu développer leur trafic et leur recette et livrer à la Confédération, dans 50 ou 60 ans, un réseau exempt de charges. L'amortissement se serait ainsi effectué sans aléa financier pour l'Etat.

Corrélativement à ce traité, on aurait renforcé le contrôle du gouvernement sur les concessionnaires. A cet effet, il aurait été institué un Conseil des chemins de fer, composé d'hommes de métier et non de politiciens, Conseil qui aurait été appelé, dans certains cas déterminés, à se constituer en juridiction administrative. On aurait enfin organisé une assemblée consultative, formée d'industriels, d'agriculteurs et de commerçants, dont la tâche aurait été de s'entendre avec le Département des chemins de fer et les compagnies pour fixer les constructions et les améliorations à réaliser, les subventions et les concessions à accorder, les tarifs à débattre et à unifier.

Si l'on s'était rallié à cette combinaison, que M. Zemp

lui-même préconisait en 1891, l'Etat aurait sûrement bénéficié vers 1960 des résultats qu'il a voulu forcer aujourd'hui et dont, à cause de son empressement, il se verra sans doute frustré.

Au lieu de temporiser jusqu'au milieu du siècle, on a mieux aimé, à Berne, procéder, même au prix d'une inconstitutionnalité, à une étatisation immédiate ; on a adopté en toute précipitation la loi du mois d'octobre 1897 qui a mis les compagnies, au regard du peuple suisse, dans la situation commode d'un marchand de qui on aurait acquis un article sans en débattre auparavant le prix.

Aujourd'hui on se trouve pris dans une impasse : et c'est pour éviter les déboires et les reproches que l'avenir peut bien réserver, en même temps que pour échapper aux néfastes effets de la cherté de l'argent, tous les jours croissante chez nos voisins, que le Conseil fédéral s'est tout à coup décidé, — ainsi que l'y autorise conditionnellement l'art. 2 *in fine* de la loi de 1897 —, à traiter de gré à gré avec les concessionnaires. La Confédération ne paiera pas moins cher pour cela, au contraire ! Mais, du moins, elle profitera du précieux avantage de pouvoir rembourser les actions des compagnies en titres de rente fédérale et de parer ainsi à une augmentation immédiate de la dette extérieure.

Aussi souhaitons-nous que le gouvernement suisse persévère dans la voie de ces négociations amiables. Au point où en sont les choses, cette voie est la seule qui

soit de nature, au milieu des difficultés contingentes, à assurer à la question qui a fait l'objet de ce travail une solution acceptable et le moins possible nocive. Nous le souhaitons d'autant plus que nous professons une vive admiration pour les institutions et le caractère du peuple helvétique, qui, de tout temps, a été en Europe le gardien de l'idée véritablement démocratique, dont, encore aujourd'hui, il est comme le rempart.

APPENDICE

LOI FÉDÉRALE

CONCERNANT L'ACQUISITION ET L'EXPLOITATION DE CHEMINS
DE FER POUR LE COMPTE DE LA CONFÉDÉRATION, AINSI
QUE L'ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION DES CHEMINS
DE FER FÉDÉRAUX.

(Du 15 octobre 1897).

I

Acquisition et exploitation de chemins de fer pour le compte de la Confédération.

ART. 1^{er}. — La Confédération acquiert et exploite pour son compte, sous le nom de chemins de fer fédéraux, les chemins de fer suisses qui, à raison de leur importance économique et stratégique, intéressent la Suisse ou une partie considérable du pays et dont l'acquisition n'entraînera pas des dépenses exagérées.

Elle peut, en devenant propriétaire d'un chemin de fer, assumer la participation de ce dernier dans des lignes secondaires ; elle peut de même acquérir les entreprises accessoires (entreprises de bateaux à vapeur), étroitement rattachées à l'exploitation dudit chemin de fer.

ART. 2. — L'acquisition des chemins de fer aura lieu, par voie de rachat, conformément à la législation fédérale et aux concessions.

Le Conseil fédéral dénoncera sur cette base, et pour le plus prochain terme prévu aux entreprises indiquées ci-après, le rachat de leurs lignes qui seront en exploitation au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi.

A savoir :

1° Au chemin de fer du Jura-Simplon ;

2° Au chemin de fer du Central suisse, y compris sa part à des lignes communes ;

3° Au chemin de fer du Nord-Est, y compris sa part à des lignes communes ;

4° Au chemin de fer de Wohlen-Bremgarten, quant à la part de la municipalité de Bremgarten à cette ligne ;

5° Aux chemins de fer de l'Union suisse ;

6° Au chemin de fer du Gothard.

Au cas où le rachat du Nord-Est dans son ensemble ne pourrait pas s'effectuer sur la base des dispositions régissant le réseau primitif, le Conseil fédéral pourra exclure du rachat celles des lignes, au bénéfice de concessions spéciales, dont le prix serait excessif et dont la possession n'est pas indispensable pour une exploitation rationnelle des chemins de fer fédéraux.

Le Conseil fédéral pourra, moyennant l'autorisation de l'Assemblée fédérale, acheter aussi de gré à gré les

chemins de fer mentionnés ci-dessus ; la législation fédérale et les concessions feront règle pour la détermination du prix de rachat.

ART. 3. — Le Conseil fédéral pourra aussi, moyennant l'autorisation de l'Assemblée fédérale, acquérir d'autres chemins de fer actuellement existants, qui remplissent les conditions prévues à l'article 1^{er} de la présente loi.

ART. 4. — Si, par la suite, d'autres lignes que celles mentionnées aux articles 2 et 3 devaient être acquises ou de nouvelles lignes être construites par la Confédération, chacune de ces acquisitions ou constructions fera l'objet d'une loi fédérale.

ART. 5. — Le Conseil fédéral pourra, moyennant l'autorisation de l'Assemblée fédérale, se charger de l'exploitation des lignes secondaires et assumer les obligations résultant des conventions passées relativement à l'exploitation, entre les chemins de fer principaux et les chemins de fer secondaires.

ART. 6. — La propriété des chemins de fer acquis par la Confédération sera transférée pour chacun d'eux aux termes fixés par les concessions ou par convention, sans qu'il soit besoin de remplir les diverses formalités prescrites pour les transferts de propriété.

Il ne peut être réclamé ni impôts ni taxes quelconques pour le transfert de propriété, hormis des émoluments équitables pour l'inscription de la mutation dans les registres fonciers.

ART. 7. — La Confédération se procurera les fonds nécessaires pour l'acquisition, la construction et l'exploitation des chemins de fer, au moyen d'emprunts par émission d'obligations ou de titres de rente.

Ces emprunts devront être amortis dans une période qui ne pourra pas excéder 60 ans, conformément au tableau d'amortissement qui sera préalablement arrêté.

La Confédération aura la faculté de choisir un autre mode de paiement pour l'acquisition des chemins de fer, arrêté d'un commun accord avec les propriétaires des lignes et en maintenant le principe de l'amortissement de la dette durant une période qui ne pourra excéder 60 ans.

La ratification des opérations concernant les emprunts et du tableau d'amortissement est réservée à l'Assemblée fédérale.

ART. 8. — La comptabilité des chemins de fer fédéraux sera séparée de celle des autres branches de l'administration fédérale et tenue de manière à ce que la situation financière puisse en tout temps être exactement établie.

Le produit net des chemins de fer fédéraux est affecté en premier lieu au paiement des intérêts et à l'amortissement de la dette des chemins de fer.

Le 20 0/0 du surplus des excédents sera versé dans un fonds de réserve spécial tenu distinct du reste de l'actif des chemins de fer fédéraux, jusqu'à ce que ce fonds ait atteint avec les intérêts capitalisés, la somme

de 50 millions. Le 80 0/0 doit être employé, dans l'intérêt des chemins de fer fédéraux, à perfectionner et alléger les conditions de transport, et notamment à réduire proportionnellement les tarifs des personnes et des marchandises et à étendre le réseau suisse, celui des lignes secondaires en particulier.

Lorsque les recettes ordinaires avec les soldes actifs non employés ne suffisent pas pour payer les frais d'exploitation, les intérêts du capital de premier établissement et l'amortissement, il y a lieu de prendre sur le fonds de réserve le montant équivalent.

ART. 9. — Le transfert d'un chemin de fer à la Confédération rend caduques toutes les clauses des concessions. Restent réservées les conventions de droit civil stipulées par les concessions au profit de tiers ; les intéressés ont à s'entendre directement à ce sujet avec les anciens concessionnaires. La Confédération assume les obligations résultant des concessions et qui ont pour objet immédiat l'état et l'exploitation des lignes.

ART. 10. — Les chemins de fer fédéraux sont exemptés de tout impôt cantonal ou communal.

Cette disposition ne s'applique pas aux immeubles qui, bien qu'appartenant aux chemins de fer fédéraux, ne sont pas nécessaires à leur exploitation.

De même les chemins de fer fédéraux ne sont pas soumis aux législations cantonales en ce qui concerne l'assurance de leur matériel roulant.

La Confédération renonce à percevoir des chemins

de fer fédéraux le droit de concession auquel l'article 19 de la loi fédérale concernant l'établissement et l'exploitation des chemins de fer, du 23 décembre 1872, soumet le transport régulier périodique des personnes.

ART. 11. — La législation fédérale en matière de chemins de fer est applicable aux chemins de fer fédéraux, dans la mesure où cette application sera compatible avec les dispositions de la présente loi.

II

Organisation de l'administration des chemins de fer fédéraux.

ART. 12. — L'administration des chemins de fer fédéraux constitue une division spéciale de l'administration fédérale.

Les fonctionnaires et employés des chemins de fer fédéraux sont soumis aux lois qui régissent les fonctionnaires de la Confédération.

L'administration des chemins de fer fédéraux a son domicile au siège de la Direction générale.

Elle est en outre tenue d'élire domicile au chef-lieu de chaque canton dont ses lignes empruntent le territoire : elle peut y être recherchée par les habitants du canton.

Les actions réelles sont intentées au for de la situation de l'immeuble.

Les lois cantonales et fédérales sont applicables aux réclamations de droit civil dirigées contre les chemins

de fer fédéraux ; toutefois, le Tribunal fédéral connaît en première et dernière instance des causes dont l'objet atteint une valeur en capital d'au moins 30.000 francs.

1. — Direction supérieure de l'administration.

ART. 13. — Les dispositions ci-après font règle pour la direction supérieure de l'administration confiée aux autorités fédérales ;

Appartiennent :

A. — A l'Assemblée fédérale.

1° La ratification des opérations relatives aux emprunts et du tableau d'amortissement ;

2° La ratification des conventions relatives à l'acquisition d'autres lignes ainsi qu'à la reprise de l'exploitation de chemins de fer secondaires et à la substitution de la Confédération dans les contrats d'exploitation conclus entre les chemins de fer principaux désignés à l'article 2 et des chemins de fer secondaires ;

3° La législation posant les principes généraux en matière de tarifs ;

4° L'élaboration des lois ayant pour objet l'acquisition ou la construction des chemins de fer ;

5° La législation sur les traitements ;

6° L'approbation du budget annuel ;

7° L'examen et l'approbation du compte annuel et du rapport de gestion.

B. — *Au Conseil fédéral.*

1° L'élaboration du règlement pour l'exécution de la présente loi ;

2° La nomination :

a) De 25 membres du Conseil d'administration (art. 16) ;

b) Des membres de la Direction générale et des Directions d'arrondissement (art. 23 et 33) ;

c) De 4 membres de chaque conseil d'arrondissement (art. 29) ;

3° Le dépôt en mains des Chambres fédérales :

a) Du budget, du compte et du rapport annuels ;

b) Des propositions relatives à la reprise de l'exploitation de chemins de fer secondaires et à la substitution de la Confédération dans les contrats d'exploitation conclus entre les chemins de fer principaux désignés à l'article 2 et des chemins de fer secondaires (art. 5) ;

c) Des propositions relatives à la construction de lignes nouvelles et à l'acquisition de lignes existantes ;

4° Les attributions que le Conseil fédéral possède actuellement à l'égard des chemins de fer privés autant que ces attributions ont encore leur raison d'être à l'égard des chemins de fer fédéraux ;

5° L'approbation des statuts des caisses de pensions et de secours pour les fonctionnaires et les employés permanents ;

6° L'élaboration des prescriptions relatives à la création des caisses de secours en cas de maladie.

2. — Division du réseau des chemins de fer.

ART. 14. — Le réseau des chemins de fer fédéraux est divisé en cinq arrondissements qui ont leur siège à Lausanne, Bâle, Lucerne, Zurich et Saint-Gall.

Le règlement d'exécution délimite ces arrondissements.

3. — Organes de l'administration.

ART. 15. — Les organes de l'administration des chemins de fer fédéraux sont :

- a) Le Conseil d'administration ;
- b) La Direction générale ;
- c) Les Conseils d'arrondissement ;
- d) Les Directions d'arrondissement.

A. — Conseil d'administration.

ART. 16. — Le Conseil d'administration se compose de 55 membres nommés comme suit :

- 25 par le Conseil fédéral ;
- 25 par les cantons et demi-cantons ;
- 5 choisis par les Conseils d'arrondissement dans leur sein.

Des membres du Conseil d'administration dont la nomination appartient au Conseil fédéral, 9 au plus peuvent en même temps faire partie de l'une ou l'autre des Chambres fédérales.

Le Conseil fédéral ne fait ses nominations que lorsque les cantons et les Conseils d'arrondissement ont procédé à celles qui leur compètent ; il veillera dans

ses nominations à ce que l'agriculture, le commerce et l'industrie soient équitablement représentés.

La durée des fonctions est de 3 années et coïncide avec celle des autorités fédérales.

ART. 17. — Les attributions du Conseil d'administration comprennent :

1° La surveillance de l'ensemble de l'administration ;
2° La fixation du projet de budget annuel à soumettre au Conseil fédéral ;

3° L'examen du compte et du rapport de gestions annuels dressés par la Direction générale, pièces à soumettre ensuite au Conseil fédéral ;

4° La fixation, dans les limites des prescriptions légales, des règles selon lesquelles doivent être établis les tarifs en général, la classification des marchandises, ainsi que l'élaboration des dispositions réglementaires ;

5° La fixation des règles suivant lesquelles doivent être établis les horaires (distinction des catégories de trains, nombre des courses, vitesses, etc.) ;

6° La prise à bail de lignes n'appartenant pas à la Confédération, l'affermage de chemins de fer fédéraux et l'installation d'entreprises accessoires ;

7° La ratification des conventions importantes passées avec d'autres entreprises de chemins de fer au sujet du trafic réciproque ou de la fixation des conditions auxquelles sont soumises des lignes concurrentes ;

8° La ratification des conventions passées avec d'autres entreprises de chemins de fer concernant la cojouis-

sance des gares, stations et tronçons de lignes, ainsi que d'ouvrages communs ;

9° La fixation des plans-types pour les terrassements et ouvrages d'art, la voie de fer, les bâtiments et le matériel roulant ;

10° La fixation du tracé des lignes nouvelles ainsi que celle des plans de constructions importantes et nouvelles dans les gares ; l'élaboration des plans pour reconstructions et travaux de parachèvement importants sur le réseau en exploitation ;

11° L'approbation des contrats de construction et de livraison dont le montant dépasse 500.000 francs ;

12° L'achat d'immeubles non destinés à des constructions servant au chemin de fer, et dont le prix dépasse 200.000 francs ; de même la vente d'immeubles d'une valeur supérieure à 50.000 francs ;

13° L'organisation des services conformément aux dispositions du règlement d'exécution édicté par le Conseil fédéral ;

14° L'indication des personnes qu'il propose pour les fonctions de membre de la Direction générale ou d'une Direction d'arrondissement ;

15° La ratification de la nomination des chefs de service de la Direction générale et des Directions d'arrondissement ;

16° La fixation, dans les limites de la loi sur les traitements et du budget, des traitements des fonctionnaires mentionnés au chiffre 15 ;

17° La détermination des conditions générales auxquelles est engagé le personnel ;

18° L'élaboration des statuts pour les caisses de pensions et de secours ;

19° L'examen des propositions émanant des Conseils d'arrondissement concernant les améliorations à apporter à l'exploitation ;

20° Le préavis sur les modifications à introduire dans les lois et règlements sur les chemins de fer fédéraux ;

21° L'étude des propositions relatives à la construction de lignes nouvelles pour le compte de la Confédération.

ART. 18. — Le Conseil d'administration choisit dans son sein, pour la durée d'une période administrative, son président et son vice-président.

ART. 19. — Le Conseil d'administration nomme pour la durée d'une période administrative une commission permanente composée du président du Conseil d'administration, comme président, et de six à dix membres, chargée de l'examen préalable des affaires. Il peut, toutefois, nommer exceptionnellement des commissions spéciales pour l'examen de certaines affaires.

La commission permanente et les commissions spéciales ont le droit de demander à la Direction générale tous les renseignements dont elles ont besoin au sujet des affaires qu'elles ont à traiter et de prendre connaissance de toutes les pièces y relatives.

Les commissions peuvent s'adjoindre un secrétaire

qui leur est fourni par le secrétariat de la Direction générale.

ART. 20. — Les membres de la Direction générale et les présidents des Directions d'arrondissement assistent, avec voix consultative, aux délibérations du Conseil d'administration, à condition qu'elles ne concernent pas leurs intérêts personnels.

La Direction générale est représentée dans les délibérations de la commission permanente par son président ou son vice-président, avec voix consultative.

La Direction générale peut, si elle le juge à propos, déléguer quelques-uns de ses membres aux délibérations des commissions spéciales ; ils y ont voix consultative.

ART. 21. — Le Conseil d'administration se réunit régulièrement une fois par trimestre sur la convocation de son président. Il est convoqué en outre lorsque les affaires l'exigent ou sur la demande du quart de ses membres. Le règlement d'exécution de la présente loi précisera l'époque des séances.

Le Conseil ne peut délibérer que si la majorité des membres est présente.

ART. 22. — Les membres du Conseil d'administration touchent des jetons de présence et des indemnités de déplacement dont le montant est fixé par l'Assemblée fédérale.

B. — *Direction générale.*

ART. 23. — La Direction générale se compose de cinq

à sept membres. Elle est nommée par le Conseil fédéral, sur la présentation du Conseil d'administration ; le Conseil fédéral n'est pas lié par cette présentation.

La durée de ses fonctions est de six années et coïncide avec deux législatures des Chambres fédérales.

Le siège de la Direction générale est à Berne.

Ses membres doivent être domiciliés à Berne.

ART. 24. — Le Conseil fédéral nomme, chaque fois pour trois années, le président et le vice-président parmi les membres de la Direction générale.

ART. 25. — Sous réserve des exceptions ou restrictions prévues par la présente loi et des attributions conférées par l'article 17 au Conseil d'administration, la Direction générale exerce l'ensemble de la gestion. Elle a spécialement pour mission :

1° De représenter, en matière administrative et en justice, l'administration des chemins de fer vis-à-vis des tiers, en tant que ces pouvoirs ne sont pas conférés aux Directions d'arrondissement (art 35, chiffre 1) ;

2° De nommer tous les fonctionnaires et employés qui lui sont directement subordonnés, ainsi que les chefs de service des Directions d'arrondissement sur la présentation de celles-ci, mais sans être liée par cette présentation ;

3° D'établir des règles pour la fixation des traitements des fonctionnaires et employés à sa nomination et de ceux à la nomination des Directions d'arrondissement ;

4° De fixer, dans les limites de la loi sur les traitements et du budget, les traitements des fonctionnaires et employés à sa nomination ;

5° D'élaborer le budget annuel ;

6° D'établir le compte annuel ;

7° De rédiger le rapport annuel de gestion ;

8° De préparer toutes les affaires autres que celles déjà mentionnées et qui sont du ressort du Conseil d'administration ;

9° D'exécuter les décisions du Conseil d'administration ;

10° D'élaborer les règlements, instructions et prescriptions nécessaires pour les diverses branches de service ;

11° D'élaborer les tarifs ;

12° De contrôler les recettes de l'exploitation (contrôle de l'exploitation) ;

13° De statuer sur les réclamations provenant du trafic avec d'autres lignes et visant soit la fausse application des tarifs et des prescriptions de tarifs, soit les erreurs de parcours ; de plus, sur les réclamations visant la perte ou l'avarie de marchandises, ou encore les retards dans le service des voyageurs et marchandises, en tant que le règlement d'exécution édicté par le Conseil fédéral ne défère pas ces réclamations aux Directions d'arrondissement ou aux services dont elles relèvent ;

14° D'élaborer les horaires et de veiller à ce qu'ils

soient appliqués par les Directions d'arrondissement d'une manière conforme aux besoins du transit ;

15° D'exercer le contrôle central des wagons ;

16° De pourvoir à l'exécution des travaux neufs et de parachèvement, en tant que les Directions d'arrondissement n'en sont pas chargées ;

17° De conclure des conventions avec d'autres entreprises de transport au sujet du trafic réciproque ou de la fixation des conditions auxquelles sont soumises des lignes concurrentes ;

18° De conclure des conventions avec d'autres entreprises de chemin de fer au sujet de la cojouissance et de la construction en commun de gares, stations, tronçons de voies et installations servant à l'exploitation ;

19° De conclure des conventions au sujet de l'acquisition d'immeubles destinés aux constructions à exécuter par la Direction générale, ainsi que toutes les conventions au sujet de l'acquisition d'immeubles destinés à d'autres usages ;

20° L'administration des caisses de pensions, de secours et de maladie du personnel avec le concours de celui-ci ;

21° De conclure les traités de construction et délivrance pour les travaux à exécuter par la Direction générale, ainsi que les traités de livraison du matériel de la voie, du combustible et des matières grasses pour le service des machines, ainsi que du matériel de transport neuf, sous réserve de l'article 17, chiffre 11 ;

22° De surveiller la gestion des Directions d'arrondissement et de leur donner des instructions destinées à assurer l'unité et l'entente dans l'administration ;

23° De statuer sur les ratifications prévues à l'article 38.

ART. 26. — La Direction générale présentera chaque trimestre au Conseil d'administration un état sommaire des recettes de l'exploitation.

ART. 27. — La Direction générale ne délibère que si la majorité de ses membres est présente.

En cas d'égalité des voix, c'est la proposition pour laquelle le président aura voté qui prévaudra ; s'il s'agit de nominations, c'est en cas d'égalité des voix après deux tours de scrutin, le sort qui décidera.

ART. 28. — Les affaires sont réparties par départements entre les membres de la Direction.

L'organisation des départements et la répartition des différents services sont déterminées par le règlement d'exécution à édicter par le Conseil fédéral. Ce règlement déterminera aussi les affaires qui pourront être liquidées directement par les départements.

C. — *Conseils d'arrondissement.*

ART. 29. — Les Conseils d'arrondissement se composent de 15 à 20 membres, dont 4 à la nomination du Conseil fédéral, et 11 à 16 à celle des cantons et demi-cantons.

Le règlement d'exécution détermine la répartition des membres entre les cantons. La durée des fonctions est de trois ans et coïncide avec celle des autorités fédérales.

ART. 30. — Les Conseils d'arrondissement ont pour attributions :

1° De nommer leur président et leur vice-président choisis dans leur sein, pour une période administrative ;

2° De nommer un membre du Conseil d'Administration ;

3° De donner quand il en est requis ;

a) par les autorités fédérales ;

b) par un gouvernement cantonal ;

c) par le Conseil d'administration ;

d) par les représentations organisées de l'agriculture, du commerce, de l'industrie, des arts et métiers ou par d'autres associations poursuivant un but économique ;

e) par un de ses propres membres ;

son avis sur toutes les questions se rattachant au service des chemins de fer, les questions d'horaires et de tarifs en particulier ;

4° D'approuver les budgets et comptes annuels et les rapports y relatifs élaborés par la Direction d'arrondissement pour être soumis à la Direction générale ;

5° De statuer sur tous les crédits, non prévus au budget ou excédant le montant alloué par le Conseil d'administration, pourvu que la somme totale ne dépasse pas de 100.000 francs le budget annuel ;

6° D'approuver les rapports écrits trimestriels des Directions d'arrondissement sur la marche de l'entreprise.

ART. 31. — Les Conseils d'arrondissement se réunissent régulièrement une fois par trimestre sur la convocation de leur président. Ils sont convoqués en outre lorsque les affaires l'exigent ou que le quart des membres le demandent. Le règlement d'exécution de la présente loi précisera l'époque des séances.

Les Conseils d'arrondissement ne délibèrent que si la majorité de leurs membres est présente. Les directeurs d'arrondissement assistent aux séances avec voix consultative.

ART. 32. — Les membres des Conseils d'arrondissement touchent des jetons de présence et des indemnités de déplacement dont le montant est fixé par l'Assemblée fédérale.

D. — *Directions d'arrondissement.*

ART. 33. — Chaque Direction d'arrondissement se compose de trois membres nommés par le Conseil fédéral sur la présentation du Conseil d'administration ; le Conseil fédéral n'est pas lié par cette présentation.

La durée de leurs fonctions est de six années et coïncide avec deux législatures des Chambres fédérales. Les membres de la Direction doivent être domiciliés au siège de la Direction d'arrondissement.

ART. 34. — Le Conseil fédéral nomme pour une pé-

riode de trois années, parmi les membres de chacune des Directions d'arrondissement, un président et un Vice-président.

ART. 35. — Les Directions d'arrondissement ont pour attributions :

1° De représenter l'administration des chemins de fer dans les affaires administratives et judiciaires qui sont de leur compétence :

2° De préparer le budget de leur arrondissement :

3° De veiller à l'entretien du chemin de fer et des accessoires, y compris les bâtiments et les lignes télégraphiques :

4° D'exécuter les travaux de parachèvement et les autres modifications dans les constructions sur le réseau en exploitation, sous réserve des décisions contraires prises dans chaque cas particulier par la Direction générale ; de conclure les contrats relatifs à ces constructions et ayant pour objet des acquisitions de terrains, des constructions ou des livraisons, cela sous réserve de l'article 38, chiffre 4 :

5° De préparer les plans des constructions mentionnées au chiffre 4, en tant que la Direction générale ne s'en est pas réservé l'élaboration :

6° De surveiller la voie et d'exercer la police du chemin de fer ;

7° De prendre les mesures nécessaires en vue de protéger l'administration du chemin de fer contre tout empiètement sur ses droits de propriété et tout trouble apporté à sa possession :

8° De préparer les horaires pour leur réseau, conformément aux règles établies par le Conseil d'administration et aux instructions de la Direction générale ;

9° Le service de la traction ;

10° Le service des trains ;

11° Le service d'expédition, y compris les entrepôts ;

12° L'exploitation des ateliers ;

13° De gérer les magasins principaux et l'économat (sous réserve de l'art. 25, chiffre 21) ;

14° D'organiser les services de camionnage et de conclure les conventions y relatives avec les entrepreneurs ;

15° De conclure pour leur réseau les contrats de construction et de livraison qui ne sont pas réservés à la Direction générale (art. 25, chiffre 21) ;

16° De statuer sur les réclamations visant le trafic interne des chemins de fer fédéraux pour fausse application de tarifs ou erreurs de parcours, la perte ou avarie de marchandises, ainsi que sur celles visant des retards dans le transport des voyageurs et des marchandises, en tant que ces réclamations ne peuvent pas être déferées aux chefs de gare ou à d'autres services ; de recevoir en outre et de transmettre à la Direction générale (art. 25, chiffre 13), les réclamations de même nature visant le trafic avec d'autres chemins de fer ;

17° De statuer sur les réclamations dans les cas de responsabilité civile en suite de mort d'homme ou de lésions corporelles ;

18° De louer les immeubles disponibles, ainsi que les buffets des gares ;

19° De vendre les immeubles disponibles ;

20° De traiter les questions d'impôt ;

21° De faire rapport sur les questions qui leur sont renvoyées par la Direction générale, notamment sur les questions de tarifs, sur la cojouissance des gares communes et les autres relations avec des lignes contiguës ;

22° De préavisier sur les desiderata exprimés par les autorités et les particuliers au sujet d'affaires qui rentrent dans les attributions de la Direction générale et de transmettre leur préavis à cette dernière.

ART. 36. — Les Directions d'arrondissement siègent trois fois par an au moins avec la Direction générale et sous la présidence de son président, aux fins de se communiquer réciproquement les expériences faites dans l'exploitation et de préparer les perfectionnements reconnus utiles.

Elles ont le droit de faire les propositions écrites à la Direction générale.

Avant d'édicter des prescriptions de portée générale ou permanente sur les attributions des Directions d'arrondissement, la Direction générale leur fournira l'occasion de donner leur avis.

Les Directions d'arrondissement prennent part, avec voix consultative, aux séances du Conseil d'arrondissement et, par l'organe de leur président, à celles du Conseil d'administration (art. 20 et 31).

ART. 37. — Les Directions d'arrondissement nom-

ment tout le personnel qui leur est subordonné, à l'exception des chefs de service (art. 25, chiffre 2) et fixent les traitements et salaires dans les limites de la loi sur les traitements, des règles établies par la Direction générale et du budget.

ART. 38. — Sont soumis à la ratification de la Direction générale :

1° Les arrangements intervenus au sujet des réclamations prévues à l'article 35, chiffre 17, lorsque l'indemnité accordée ne dépasse pas 20.000 francs en capital ;

2° Les conventions relatives à l'organisation d'un service de camionnage (art. 35, chiffre 14) ;

3° Les contrats de vente d'immeubles (art. 35, chiffre 19), sous réserve de l'article 17, chiffre 12 ;

4° Les contrats concernant l'exécution de travaux de construction et l'acquisition de terrains ou la livraison de matériaux, lorsque ces contrats portent sur une somme supérieure à 100.000 francs.

ART. 39. — Les articles 27 et 28 sont applicables par analogie aux Directions d'arrondissement.

4. — Dispositions générales.

ART. 40. — Les citoyens suisses ayant leur domicile fixé en Suisse peuvent seuls, dans la règle, être admis au service des chemins de fer.

Cette disposition ne s'applique pas aux employés qui sont au service de tronçons de lignes situés sur territoire étranger et exploités par la Confédération.

ART. 41. — La durée des fonctions des fonctionnaires et des employés à poste fixe est de trois années ; elle coïncide avec celle des autres fonctionnaires fédéraux. Sont réservées les dispositions sur la durée des fonctions des membres de la Direction générale et des Directions d'arrondissement (art. 23 et 33).

ART. 42. — Une loi fédérale fixera les traitements des directeurs, fonctionnaires et employés à poste fixe des chemins de fer fédéraux.

ART. 43. — Les membres de la Direction générale et des Directions d'arrondissement, ainsi que tous les autres fonctionnaires et employés peuvent être révoqués par décision motivée de l'autorité qui les a nommés.

ART. 44. — La Confédération prendra des mesures pour donner aux fonctionnaires et aux employés permanents des chemins de fer fédéraux l'instruction nécessaire pour leur service.

ART. 45. — Le règlement d'exécution édictera les dispositions relatives :

- 1° A la comptabilité ;
- 2° Aux compétences disciplinaires ;
- 3° A l'octroi du libre parcours.

ART. 46. — Une caisse de pensions et de secours sera créée pour les fonctionnaires, à l'exception des membres de la Direction générale et des Directions d'arrondissement, et pour les employés à poste fixe. Elle sera alimentée par les membres de la caisse et par la caisse d'exploitation des chemins de fer ; les contributions de

cette dernière ne doivent pas être inférieures à la moitié du total des contributions, le reste est supporté par les fonctionnaires et les employés.

Le Conseil d'administration édicte les statuts, sous réserve de l'approbation du Conseil fédéral.

Les caisses de pensions et de secours existantes, dont la gestion passera à l'administration des chemins de fer fédéraux lors de l'acquisition des chemins de fer, peuvent, si le Conseil fédéral le juge à propos, être maintenues sur l'ancienne base, les intérêts de leurs membres devant être dans ce cas pleinement respectés. Les membres de ces caisses ne peuvent, en même temps, faire partie de la Caisse générale de pensions et de secours.

Au cas où les caisses de pensions ou de secours existantes viendraient à être supprimées, les droits de leurs membres demeureront réservés.

ART. 47. — Le Conseil fédéral édictera les prescriptions nécessaires pour la création de caisses d'assurance en cas de maladie.

III

Dispositions transitoires et finales.

ART. 48. — Les arrondissements de chemins de fer seront créés au fur et à mesure que se développera le réseau des chemins de fer fédéraux. Si l'exploitation fédérale devait commencer avec un réseau restreint, on pourra, aussi longtemps que durera cette situation,

renoncer à former des arrondissements et confier l'ensemble de la gestion à la Direction générale.

Le Conseil fédéral édicte ces mesures organiques.

ART. 49. — La Confédération, comme ayant droit de la Compagnie Jura-Simplon, s'engage vis-à-vis des cantons subventionnants à construire la ligne de chemin de fer du Simplon aux termes de la concession accordée par arrêté fédéral du 24 septembre 1873 et de la concession italienne du 22 février 1896, pour la construction et l'exploitation d'un chemin de fer à travers le Simplon à partir de la frontière entre la Suisse et l'Italie jusqu'à Iselle, pourvu que les subventions stipulées à l'article 22 du traité entre la Suisse et l'Italie, du 25 novembre 1895, soient versées.

La Confédération favorisera dans une même mesure les efforts en vue de l'établissement d'un chemin de fer à travers les Alpes de la Suisse orientale, tel qu'il est prévu par l'article 3 de la loi sur les chemins de fer du 23 décembre 1872.

Les engagements pris par la Confédération dans la Convention du 25 juin 1896 concernant la réunion des concessions des chemins de fer de l'Union suisse, au sujet du chemin de fer du Toggenbourg et de la construction du chemin de fer du Ricken, restent expressément réservés. La Confédération demeure également liée par ces engagements, si l'achat du réseau de l'Union suisse venait à se faire de gré à gré avant le plus prochain terme de rachat.

ART. 50. — Le Conseil fédéral est chargé, conformément aux dispositions de la loi du 17 juin 1874 concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux, de publier la présente loi et de fixer l'époque à laquelle elle entrera en vigueur.

Vu :

Lyon, le 15 octobre 1901.

Le Président de la thèse,

P. PIC.

Vu :

Lyon, le 31 octobre 1901,

Le Doyen de la Faculté,

E. CAILLEMER.

Vu et permis d'imprimer :

Lyon, le 1^{er} novembre 1901,

*Le Recteur de l'Académie,
Président du Conseil de l'Université,*
G. COMPAYRÉ.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INDEX BIBLIOGRAPHIQUE.	VII
INTRODUCTION.	1
CHAPITRE I ^{er} . — Le développement du réseau helvétique.	5
§ 1. — <i>De 1844 à 1872.</i>	5
§ 2. — <i>De 1872 à nos jours.</i>	20
§ 3. — <i>Essais de rachat partiel</i>	30
§ 4. — <i>Influence du cantonalisme</i>	40
CHAPITRE II. — Les motifs de la nationalisation.	44
§ 1. — <i>Motif économique.</i>	47
SECTION I. — Point de vue théorique et général	47
SECTION II. — Point de vue pratique et spécial.	57
A. — Amélioration du régime des tarifs.	57
B. — Disparition des litiges entre la Confédération et les compagnies.	64
C. — Unité d'exploitation	66
§ 2. — <i>Motif politique</i>	75
SECTION I. — Danger des influences étrangères	75
SECTION II. — Rôle militaire des chemins de fer	83
CHAPITRE III. — La nationalisation dans ses rapports avec la Constitution	89
CHAPITRE IV. — Les divers modes de procéder à la na- tionalisation	98
§ 1. — <i>Rachat à l'amiable et expropriation.</i>	98
§ 2. — <i>Rachat concessionnel.</i>	110
SECTION I. — La loi de comptabilité de 1896	115
SECTION II. — Calcul de l'indemnité de rachat.	119
A. — Produit net.	120
a. — Éléments des recettes	120

	Pages
β. — Eléments des dépenses	122
B. — Dépenses d'établissement	126
C. — Contestations soulevées par le calcul du produit net et du capital d'établissement . . .	135
SECTION III. — Mode de paiement de l'indemnité. . . .	140
SECTION IV. — Bilan d'entrée d'exploitation et budget d'exploitation. — Critique	151
CHAPITRE V. — L'étendue de la nationalisation	164
§ 1. — <i>Le grand réseau et les passages des Alpes.</i>	164
§ 2. — <i>Le réseau secondaire.</i>	173
CHAPITRE VI. — L'organisation du réseau nationalisé . .	180
§ 1. — <i>Exemption d'impôt et législation. — Compétences des pouvoirs publics. — Sectionnement du réseau</i> . .	181
§ 2. — <i>Les organes de l'administration proprement dits</i> . .	189
§ 3. — <i>Situation des employés. — Caisses de prévoyance sociale</i>	197
CHAPITRE VII. — Le problème de l'amortissement. . . .	206
§ 1. — <i>L'amortissement sur les réseaux étrangers.</i>	208
SECTION I. — Pays qui n'amortissent pas	208
SECTION II. — Pays qui amortissent.	218
§ 2. — <i>L'amortissement du réseau helvétique</i>	233
CONCLUSION	253
APPENDICE.	257

Imp. J. Thavenot, Saint-Dizier (Haute-Marne).
